JAN ERIK LANE

VIEŠASIS SEKTORIUS

Sąvokos, modeliai ir požiūriai



MARGI RAŠTAI

ALK

Jan Erik Lane

VIEŠASIS SEKTORIUS

Jan Erik Lane

VIEŠASIS SEKTORIUS

Sąvokos, modeliai ir požiūriai

Iš anglų kalbos vertė

Linara Bartkuvienė

Jonas Čičinskas

Birutė Voverienė

MARGI RAŠTAI

VILNIUS 2001

UDK 658(075.8)
La-245

Versta iš:
THE PUBLIC SECTOR
Concepts, Models and
Approaches
Jan-Erik Lane
English language edition
published by
Sage Publications of London,
Thousand Oaks and New Delhi

This edition published with
Support from the
Open Society
Fund-Lithuania,
And from the CEU
Translation Project of the
Open Society
Institute-Budapest

Knygos leidimą finansavo
Atviros Lietuvos fondas
ir Atviros visuomenės
institutas Budapešte
(Vidurio Europos universiteto
Vertimų projektas)

ISBN 9986-09-228-0
ISSN 1392-1673

Turinys

Pratarmė

Kaip mokymo dalykas viešasis administravimas per paskutinius viešojo sektoriaus tyrinėjimo dešimtmečius faktiškai suiro. Kadaise buvęs pagrindinis būdas aiškinti valstybės ar valdymo turinį, šis kursas dabar paseno ir ilgainiui ėmė prarasti savąjį statusą. Christoferis Hoodas (1990) tą viešojo administravimo mokslo galvos skausmą gerai nusako pačiu savo straipsnio pavadinimu: „Viešasis administravimas: imperija prarasta, vaidmuo dar nesurastas?“

Dabar šio mokslo vietoje radosi gausybė koncepcijų, schemų ir teorijų. Šiuolaikinėje valstybėje viešojo sektoriaus sprendimų priėmimas bei įgyvendinimas nagrinėjami pagal daugelį modelių, naudojamų tokiose skirtingose srityse kaip viešoji politika, politikos įgyvendinimas, vadyba ir vertinimas, taip pat visuomeninis pasirinkimas ir neoinstitucionalizmas. Peržvelgdami tą požiūrių įvairovę siekiame pateikti studentams politikos formavimo analizės, jos įgyvendinimo, taip pat viešojo sektoriaus vadybos bei administravimo įvadą.

Šioje knygoje apibūdinant pagrindines politikos formavimo, įgyvendinimo ir vadybos modernioje valstybėje teorijas pateikiami teorinio pobūdžio argumentai „už“ ir „prieš“. Nesiekiame siūlyti naujų sprendimų esminėms sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo valstybinėse institucijose modeliavimo problemoms. Mūsų tikslas yra supažindinti studentus, kurie tik pradeda studijuoti viešosios politikos formavimą, politikos analizę ir viešąją vadybą ar viešąjį administravimą, su

klausimų esme, kitaip tariant – su pagrindinėmis koncepcinėmis paradigmomis bei ryškiausiomis teorijomis arba teorinių hipotezių rinkiniais.

Politikos mokslų atstovui viešojo sektoriaus sąvoka apima tiek viešųjų institucijų veiklos rūšis, tiek ir sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą tose institucijose. Taigi pirmiausia turime teoriją apie viešąjį sektorių kaip valdymo veiklos sritį, susijusią su išdėstymu, perskirstymu ir reguliavimu, taip pat įvairiausias tų trijų sričių analizę apibendrinančias sąvokas. Kita vertus, turime dinaminę viešojo sektoriaus politikos perspektyvą, apimančią įvairių sektorinių ir kitokių politikų kūrimą ir įgyvendinimą. Viešajam sektoriui reikalingos ir aprašomosios, ir norminės sąvokos, nes reikia suprasti ne tik tai, kas vyksta viešosiose institucijose, bet ir nustatyti, kiek veiksmingi ir pageidaujami yra jų veiklos tiesioginiai rezultatai bei netiesioginiai padariniai. Iš esmės viešasis sektorius yra institucijų visuma, koordinuojanti skirtingų grupių, kurios įvairiais būdais prašyte prašosi vienokių ar kitokių viešųjų veiksmų, interesus.

Šiek tiek pasinaudojau keletu straipsnių, kuriuos esu skelbęs rinkiniuose arba tarptautiniuose žurnaluose. Be to, rėmiausi straipsniu „Neoinstitucionalizmas ir viešasis sektorius" (*Neoinstitunalism and the Public Sector*), kurį parašėme drauge su Torgeiru Nyenu *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 95 4, 1992. Tačiau visą tekstą ir, žinoma, naują medžiagą, peržiūrėjau iš esmės, kad jis tiktų vadovėliui žemesniųjų kursų studentams. Noriu padėkoti Andrew Dunsire'ui (Jorko universitetas), Edui Page'ui (Halo universitetas) ir Richardui Rose'ui (Stratklaido universitetas) už naudingus komentarus pradiniam rankraščio variantui. Vienas kitas šios knygos skyrius radosi iš mano pranešimų, darytų COCTA (Sąvokų ir terminų analizės komiteto) remiamuose IPSA ir ISA konferencijų seminaruose. Tie pranešimai yra dalis Tarptautinės socialinių mokslų tarybos (ISSC) remiamo projekto, skirto telkti dėmesį pagrindinėms socialinių mokslų sąvokoms ir ugdyti socialinių mokslų bendrijos atidą teoriniams klausimams.

Pratarmė antrajam leidimui

Šiame antrajame leidime padariau keletą svarbių papildymų. Įdėti trys visiškai nauji skyriai, du iš jų skirti viešojo sektoriaus reformoms (6 ir 12 sk.), o vienas – naujosios vadybinės valstybės logikai aptarti lyginant su senąja administracine valstybe (8 sk.). Keliuose buvusiuose skyriuose apstu naujos medžiagos – ypač Viešojo reguliavimo modelių (5 sk.) bei Viešosios politikos modelių (3 sk.) skyriuose. Be to, ištaisiau keletą pirmojo leidimo turinio ir korektūros klaidų.

Dalis tos naujos medžiagos paimta iš mano per pastaruosius keletą metų skelbtų straipsnių. Esu dėkingas už leidimą naudotis šiais straipsniais: „Ar viešoji vadyba išstums viešąjį administravimą?“ (*Will Public Management Drive Out Public Administration*), *Asian Journal of Public Administration*, 16: 139–151; „Viešojo sektoriaus reformos tikslai ir būdai“ (*Ends and Means of Public Sector Reform*), *Staatswissenschaften und Staatsspraxis*, 1994, 5: 459–473; „Ekonominė organizacijos teorija ir viešoji vadyba“ (*Economic Organization Theory and Public Management*) knygoje K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations* (London: Sage, 1993: 73–78). Šią knygą atnaujinau viešėdamas Roterdamo Erazmo universiteto Viešojo administravimo katedroje pagal vieną iš Nyderlandų tarpuniversitetinio Valdymo instituto (NIG) programų. Esu dėkingas už galimybes išbandyti įvairias idėjas su mokslininkais, dalyvavusiais tame projekte Roterdame, Tventėje ir Leidene.

Roterdamas
1995 m. kovas

Įvadas

Viešosios institucijos ir interesai

Viešasis sektorius, kad ir kaip jį traktuotume, visiems mums daro didžiulį poveikį. Kaip galime spręsti, ar jis daro per daug, ar per mažai, ar savo funkcijas atlieka efektyviai ir tikslingai, ar taip jų neatlieka, ar tarnauja visuomenei, ar ne? Pagal tradicinį modelį viešasis sektorius tarnavo visuomenei per hierarchinių struktūrų, atliepusių politikų nuostatas, sistemą. Paprastai kalbant, normine reikalų puse rūpinosi politikai, jie užsiėmė visuomenės interesais, o efektyviai veikianti biurokratija turėjo užtikrinti tikslų įgyvendinimą. Tokio modelio atliepiamumas ir efektyvumas, jo tinkamumas realiam pasauliui daugeliu tyrimų buvo kvestionuojamas.

Liberalių demokratijų, arba vadinamųjų kapitalistinių demokratinių visuomenių, sąlygomis ekonomikoje ar visuomenėje ryškiai skiriami du sektoriai – viešasis ir privatusis. Ši bazinė dichotomija naudojama ir nustatant institucinius skirtumus, ir apibrėžiant interesus ar individualias preferencijas.

Viešajame sektoriuje veikia politinės institucijos, vyriausybė bei įstaigos, tuo tarpu privačiajame įsikūrusios įvairiausios rinkos institucijos. Asmenys, jų grupės, elitas vadinamąjį visuomenės (viešąjį) interesą dažnai naudoja kaip kriterijų pro-

blemoms spręsti viešajame sektoriuje, o privačiajame viešpatauja išimtinai privatūs interesai. Tradiciškai viešojo administravimo mokslu laikoma ta akademinių studijų sritis, kuri nagrinėja viešųjų institucijų sprendimų darymą ir vykdymą.

Viešųjų institucijų sistema yra šalies turtas. Jos, deramai naudojamos apibrėžti atitinkamos veiklos srities politiką, ją įgyvendinti ir administruoti, viešosios institucijos nacionalinei plėtotei yra tas pats, kas ir ekonomikos ištekliai. Bet tebėra problema, kaip reikia suformuoti viešųjų institucijų sistemas, kad administraciniu arba vadybiniu požiūriu jos veiktų „deramai". Peržvelgę viešųjų institucijų tyrimus pamatysime daugybę siūlomų įvairių teorijų, aiškinančių, kas sudaro „gerų" arba „efektyvių" viešųjų institucijų sistemą.

Tradicinė viešojo administravimo samprata pateikia principus, kuriuos pasitelkus suvokiamas viešasis sektorius ir kuriais remiantis galima imtis viešųjų institucijų reformų. Tačiau laikotarpiu po Antrojo pasaulinio karo kelių viešojo administravimo suvokimo idėjų buvo visiškai ar iš dalies atsisakyta (Shafritz, Hyde, 1978; Lynn, Wildavsky, 1990). Toliau apibūdinsime kai kuriuos kritinius teiginius, nukreiptus prieš viešąjį administravimą kaip mokslo dalyką, nors šis dalykas, ko gero, niekada ir neegzistavo kaip griežtai suformuluotų principų arba tikslių sąvokų rinkinys (Shafritz, Ott, 1992).

Viešojo administravimo principai

Apibrėžti viešojo administravimo santykį su viešuoju sektoriumi nėra lengva. Negalime nurodyti kokio nors vienintelio teorinio šaltinio, pateikiančio fundamentalių teiginių rinkinį, nors kelis pagrindinius kūrinius įvardyti galima – pavyzdžiui, W. F. Willoughby'io *Principles of Public Administration* (1927), L. Gulicko, L. Urwicko *Papers on the Science of Administration* (1937), Dwighto Waldo *The Administrative State* (1948) bei Herberto A. Simono, Donaldo W. Smithburgo, Victoro A. Thompsono *Public Administration* (1950). Aiškų viešojo ad-

ministravimo mokslo apibūdinimą savo darbe *Administration* (1973) yra pateikęs Andrew Dunsire'as.

Viešojo administravimo kaip dalyko atsiradimą paskatino teorinių arba norminių principų rinkinys, suformuluotas tokių mokslininkų, kaip Johnas Stuartas Millis (*Representative Government*, 1861, žr. Mill, 1964), Woodrowas Wilsonas („The Study of Administration", 1887, žr. Shafritz, Hyde, 1978), ir Maxas Weberis (*Geselschaft und Wirtschaft*, 1922, žr. Weber, 1978). Viešojo administravimo mokslą taip pat veikė XX a. pradžioje besiformuojanti „mokslinės vadybos" mokykla (F. W. Taylor, H. Fayol), taip pat pagrindiniai organizacijų teorijos darbai (Mintzberg, 1983; Morgan, 1986; Morgan, 1990).

Pasitelkdami atitinkamus apibendrinimus galime sudaryti vadinamąjį idealų bendrąjį viešojo administravimo modelį, tai yra apibrėžti, kai ką paryškindami ir kai ką praleisdami, tai, kas yra tipiška viešojo administravimo sampratoje. Toliau pateikiame tuos pagrindinius viešojo administravimo principus, pagal kuriuos struktūruojamas arba turėtų būti struktūruojamas viešasis sektorius apimant jo institucinę struktūrą, valstybės tarnautojų motyvaciją bei viešųjų interesų statusą:

1. Viešųjų institucijų uždavinius turi apibrėžti politikai, o vykdyti – administracijos darbuotojai, šitaip įgyvendindami racionalaus sprendimų priėmimo modelio reikalavimus.
2. Administravimas turi remtis rašytiniais dokumentais, kurių dėka įstaiga tampa šiuolaikinės valdžios šerdimi.
3. Viešojo sektoriaus uždaviniai formuojami ir vykdomi kaip nepertraukiamas, taisyklėmis apibrėžtas procesas.
4. Administravimo darbą reglamentuojančios taisyklės yra techninės arba teisinės. Abiem atvejais reikalinga tam tikra darbuotojų kvalifikacija.
5. Užduotys arba funkcijos skirstomos į funkcionaliai skirtingas sritis, kurių kiekvienai suteikta atitinkama valdžia ir sankcijos.

6. Ir pareigūnai, ir uždaviniai išdėstomi hierarchine tvarka, apibrėžiamos kontrolės bei apskundimo teisės. Jei visos kitos sąlygos vienodos, pirmenybė teikiama centralizavimui.
7. Organizacijos ištekliai yra visiškai atskirti nuo jos narių, kaip privačių asmenų, išteklių.
8. Įstaigos vadovas negali naudoti savo įstaigos privatiems tikslams.
9. Kad įvykdytų įsipareigojimus, valstybės tarnautojai atlieka viešųjų interesų užduotis priklausomai nuo savo profesinio pasirengimo ar pareigos įsisąmoninimo.
10. Viešajame sektoriuje yra vienas vyraujantis interesas – visuomenės (viešasis) interesas, kuris nustato politikų bei administracijos darbuotojų asmeninių interesų įtakos ribas.

Toks viešojo administravimo modelis vertinamas trejopai. Dalis teoretikų traktuoja jį pirmiausia kaip norminį šiuolaikinės valstybės funcionavimo modelį. Kiti kritikuoja jį dėl netikslumų. Pagaliau trečiuoju atveju jis kritikuojamas dėl to, kad neįstengia nustatyti tų mechanizmų, nuo kurių priklauso viešojo sektoriaus našumas ir efektyvumas, tai yra kaltinamas dėl to, kad jis menkai tinka paaiškinti, kaip iš tikrųjų funkcionuoja viešasis sektorius. Naujos viešojo sektoriaus teorijos orientavosi į tam tikrą povėberinę ar povilsoninę viešojo administravimo sampratą, siekdamos sukurti iš esmės kitokius nei klasikinis modelius.

Norint išplėtoti naują požiūrį į viešąsias institucijas – sprendimų priėmimą, įgyvendinimą, vadybą jose – pabrėžiami kiti nei klasikinio viešojo administravimo modelio požymiai. Naujieji viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo principai savo esme yra daugiau nei vien bandymas tiksliau modeliuoti esamas liberaliosios demokratijos viešąsias institucijas, kadangi jie apima ir kitokią teoriją apie žmonių motyvus ir viešojo sektoriaus efektyvumą arba našumą. Šioje naujoje sampratoje rasime, be kitų, tokius principus:

1. Skirtumas tarp politikos ir administravimo yra nereikšmingas ir miglotas (Appleby, 1949).

2. Viešosiose institucijose racionalaus sprendimų darymo nėra, yra tik ribotas racionalumas (Simon, 1947; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984).
3. Politikos įgyvendinimas nuo viršaus iki apačios neveikia, todėl viešajame sektoriuje neįmanomas ir automatinis tikslų įgyvendinimas (Wildavsky, 1979; Pressman, Wildavsky, 1984).
4. Viešajame administravime geriausiai tvarkosi pačios sau vadovaujančios grupės (Argyris, 1960).
5. Viešojo administravimo pareigūnų negalima varžyti procedūrų taisyklėmis, nes svarbiausia, ko iš jų laukiame, – tai, kad jie įgyvendintų keliamus tikslus ir deramai atliktų savo pareigas (Novick, 1965).
6. Dėl centralizavimo viešajame sektoriuje gali rastis sustabarėjimas, o dėl hierarchijos viešajame administravime – realaus įgyvendinimo stoka (Crozier, 1964; Hanf, Scharpf, 1978).
7. Viešųjų institucijų sistemos efektyviausiai veikia tada, kai jos esti decentralizuotos (Williams, Elmore, 1976).
8. Viešajame administravime galimos iracionalumo tendencijos arba nemaža vadinamųjų šiukšliadėžių procesų rizika (March, Olsen, 1976).
9. Valstybės tarnautojai neturi specialaus motyvacijos tipo, jie veikia siekdami maksimizuoti savo interesus – pajamas, prestižą ir galią (Downs, 1967; Tulock, 1970).

Nors šias idėjas nuodugniau nagrinėsime tolesniuose skyriuose, dabar jas tik trumpai aptarsime, kad išryškėtų skirtumas tarp tradicinio viešojo administravimo modelio ir vėlesniųjų modelių.

Interpretuodamas viešojo administravimo modelį Weberis tvirtino, kad viešoji administracija, arba biurokratija, įstengia pasiekti „aukščiausią racionalumo laipsnį“ (Albrow, 1970). Antivėberinė pozicija leidžia teigti, kad tikrovėje racionalus elgesys nėra tipinis modernių organizacijų, o ypač viešųjų įstaigų, veiksenos bruožas (March, Simon, 1958).

Pirmiausia, kaip teigiama, „administracinis žmogus“ gali pasiekti tik ribotą, bet ne visišką racionalumą (Simon, 1947).

Pašalinant tam tikras alternatyvas ir pasekmes veiksmų kryptis pasirenkama ir apribojama vienu kuriuo apibrėžtų galimybių rinkiniu. Antra, tvirtinama, kad viešosios institucijos gali operuoti tik nedidelio masto sprendimais socialinio poveikio paribyje (Braybrooke, Lindblom, 1963; Lindblom, 1965). Trečia, naujosios viešųjų institucijų teorijos teigia, kad racionaliosios Weberio modelio prielaidos neturi jokio ryšio su viešųjų organizacijų veiklos stiliumi. Antai jose nerasime nuoseklių preferencijų funkcijų, nėra jose ir patikimų žinių apie administravimo technologijas (Rose, 1984; March, 1988).

Viešieji tikslai yra neapibrėžti ir besikeičiantys, priemonės nepatikimos ir prieštaringos; sprendimų taisyklės įvairioms situacijoms gali gerokai skirtis. Vietoj racionalių viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesų viešajame sektoriuje galime susidurti su iracionaliais elementais: problemų ieškančiais sprendimais, dalyviais, nerandančiais galimybių rinktis, ir pasekmėmis, kurių ryšys su organizaciniais tikslais niekaip nenustatomas (Hogwood, Peters, 1985).

Viešojo administravimo modelio šalininkai aktyviai pasisakė už padalinių ir personalo specializavimą administracinėse sistemose. Įvairių padalinių funkcinė specializacija valdymo įstaigose, taip pat darbuotojų veiklos sričių pasidalijimas yra absoliuti efektyvaus ir patikimo viešosios administracijos veikimo sąlyga. Tuo tarpu modernioji organizacijų teorija iškelia kontrargumentą – žmonės vaidina didesnį vaidmenį nei formali struktūra (Argyris, 1960).

Organizacijos veiklos rezultatas nėra didžiulės visa apimančios organizacinės schemos, apibrėžiančios atliktinas funkcijas ir koordinuojančios kiekvieno darbuotojo įnašą griežtu darbo pasidalijimu, funkcija. Vadinamieji klasikiniai vadybos principai užtikrina administracinio darbo standartizavimą ir rutinizavimą; tokiu darbu neįmanoma pasiekti tikslų viešajame sektoriuje. Žmogiškųjų santykių mokykla tvirtina, kad funkcinė specializacija ir veiklos diferencijavimas pakerta įstaigų efektyvumą ir našumą.

Viešųjų institucijų struktūrizavimas turi remtis veiksniais, kurie formuoja pasitenkinimą darbu. Griežtai apibrėžtų viešojo administravimo darbo pasidalijimo sistemų alternatyva yra visiškas jų pertvarkymas, kuris leistų darbuotojams prisiimti įvairius vaidmenis ir individualiai prisidėti prie galutinių rezultatų; taigi vietoj mechaninio būtų įgyvendintas holistinis požiūris.

Standartinis viešojo administravimo modelis teikia pirmenybę hierarchijai ir centralizavimui. Tuo tarpu realų įgyvendinimą iškelianti analizė pirmenybę teikia iniciatyvai iš apačios, o ne nurodymams „iš viršaus“ vykdyti; tam reikalingas platus viešojo sektoriaus decentralizavimas (Williams, 1982). Decentralizuota strategija yra priimtinesnė už centralizuotą struktūrą, nes jai esant sustiprėja adaptyvumas, skatinama vietinė iniciatyva ir padidėja lankstumas.

Kuo labiau centralizuota administracinė struktūra, tuo didesnė veiksmų nesėkmės tikimybė dėl struktūroje slypinčių sprendimų įgyvendinimo sunkumų. Sėkmingas įgyvendinimas – tai įgyvendinimas „iš apačios“, kada vyrauja įsitikinimas, jog bazinės vykdančiosios grandys savarankiškai perpras viešosios politikos tikslus ir novatoriškai naudosis reikalingomis priemonėmis (Elmore, 1982).

Be to, viešosios politikos sprendimai ir jų įgyvendinimas nėra kokios nors aiškiai apibrėžtos tikslo funkcijos realizavimas, nes tobulas administravimas tikrovėje neegzistuoja (Hood, 1976; Dunsire, 1978). Realiame gyvenime vyksta viešosios politikos kaita, tėkmė, kurioje tikslai ir priemonės nuolat susikeičia vietomis (Pressman, Wildavsky, 1984).

Motyvacija viešajame administravime

Viešojo administravimo modelis viešąjį sektorių traktuoja remdamasis viešosios tarnybos kaip *profesijos* suvokimu. Administratorius turi būti visiškai užsiėmęs atitinkamo administracinio vaidmens užduočių vykdymu. Tokio specializavimosi

tikslas – užtikrinti, kad iš tikrųjų išryškėtų svarbus skirtumas tarp viešojo sektoriaus darbuotojo privataus ir viešojo vaidmenų. Vienas iš viešojo administravimo modelio kritikų argumentų yra tvirtinimas, jog taip griežtai atskirti nei įmanoma, nei reikia. Viešojo sektoriaus administratorių elgesys, teigiama, iš esmės nėra orientuotas į privatumo ir viešumo dichotomiją (Niskanen, 1971; Breton, 1974; Stevens, 1993).

Viešojo pasirinkimo požiūris leidžia laikytis nuostatos, kad viešojo sektoriaus darbuotojai maksimizuoja privataus naudingumo funkciją, kuri priklauso nuo jų įstaigos dydžio bei nuo jų vykdomo viešojo vaidmens galios ir prestižo. Įstaigų darbuotojai realiai nėra nesavanaudiški savo politinių šeimininkų tarnai, atsidavę neutraliam ir objektyviam profesinės pareigos vykdymui. Anaiptol, viešieji administratoriai vykdo savo pareigas skatinami savanaudiškumo, o įstaigos viešuosius tikslus redukuoja iki priemonių, reikalingų pasiekti jiems svarbesnius asmeninius tikslus – tokius kaip atlyginimas, asmeninė valdžia ir prestižas bei darbo vietos garantija (Mueller, 1989).

Viešojo administravimo požiūris elgesį viešajame sektoriuje interpretuoja atsižvelgdamas į administracinio tikslingumo normą, – reikalaujama, kad administratoriaus vaidmuo būtų svarbesnis už samdomo darbuotojo statusą. Tuo tarpu viešųjų institucijų sistemos struktūrą traktuojant dalyvavimo požiūriu, viešojo administravimo modelis nebepritaikomas viešosios įstaigos steigėjui. Administratorių kaip samdomų darbuotojų dalyvavimas priimant įstaigos sprendimus galėtų būti ir pats sau tikslas, ir efektyvaus administravimo priemonė.

Darbuotojų dalyvavimas valdymo tarybose arba jungtinėse sprendimų priėmimo struktūrose, įskaitant viešųjų įstaigų darbuotojams atstovaujančias profesines sąjungas, padidintų jų įsitraukimą į viešosios įstaigos veiklą, o tai didintų jų pasitenkinimą darbu ir jo efektyvumą. Tradiciniam viešojo administravimo modeliui pripažinti privačios motyvacijos aspektus viešajame sektoriuje yra „tabu", nes tai kertasi su viešojo intereso sąvokos buvimu ar vyravimu. Tačiau gerai žinoma prielaida,

jog racionalus elgesys – tai savus interesus maksimizuojantis elgesys, turėtų būti naudojama ir didžiajai valdžiai, nes tik tada viešąjį sektorių išvysime naujomis akimis.

Visuomenės (viešasis) interesas

Svarstant viešojo administravimo modelio ir jo šiuolaikinių konkurentų pagrįstumą bei pritaikomumą, esminę reikšmę turi visuomenės (viešojo; *public*) intereso sąvoka. Ji vartojama apibūdinant institucijas ir tikslus, kurie padeda daryti ir įgyvendinti viešuosius sprendimus. Antai standartiniuose politikos mokslų ir viešojo administravimo vadovėliuose teigiama: viešojo sektoriaus išlaidos skirtos visuomenės interesui patenkinti. Ar tai teisinga? O gal pirmiausia derėtų paklausti: ką, tiesą sakant, tai reiškia?

„Visuomenės interesas“ susideda iš dviejų dalių: „visuomenės“ ir „intereso“. Abi sąvokos svarbios, tačiau labai nelengva jas apibūdinti. Jei matome gausybę įvairių interesų, tai kaip atskiriame iš jų „visuomenės“ interesus? Pačioje intereso sąvokoje slypi individualistinis elementas, nes „interesas“ iš esmės nusako tai, ko geidžia įvairūs žmonės.

Nesunku kalbėti apie asmeninių interesų, savanaudiškų ar altruistinių, įvairovę. Tuo tarpu visuomenės sąvoka turi holistinį atspalvį, mat žodis „visuomenė“(„publika“) nurodo į kolektyvinę visumą. Todėl egzistuoja nuolatinė įtampa tarp individualistinės ir holistinės „intereso“ kilmės.

Priimant ir vykdant viešosios politikos sprendimus visada netiesiogiai sprendžiama *subjekto ir vykdytojo* problema. Pati viešosios institucijos veiklos esmė yra supratimas, kad su politikais, valdininkais ir specialistais, kaip su vykdytojais, sudaromos sutartys veikti atsižvelgiant į piliečių, kaip subjektų, interesus. Pagal tokią schemą subjekto pastangos tikrinti vykdytoją turi svarbią reikšmę. Ar galima šioje schemoje sukurti atlyginimo sistemą (sutartis), kuri priverstų vykdytoją veikti pagal subjektų interesus vadovaujantis savais interesais? Be to,

ir santykius tarp politikų vienoje pusėje bei įvairių tipų viešojo sektoriaus darbuotojų kitoje pusėje taip pat apsunkina tokios tipinės subjekto ir vykdytojo problemos, kaip antai bihevioristinis oportunizmas, moralinė rizika, mažųjų skaičių problema bei asimetrinė informacija (Williamson, 1986).

Vienas iš naujųjų požiūrių į viešojo sektoriaus modelius – visuomeninio pasirinkimo mokykla – kvestionuoja visuomenės intereso sąvokos vartojimą subjekto ir vykdytojo santykiams viešajame sektoriuje pagrįsti (Buchanan, 1986). Šios mokyklos koncepcijos viešojo sektoriaus ekspansiją turtingose šalyse modeliuoja kaip procesą, kurį skatina fiskalinės iliuzijos, atskirų interesų grupių savanaudiškas elgesys ir viešojo sektoriaus institucinės nesėkmės (Tarschys, 1975; Larkey et al., 1981; Wildavsky, 1985). Teigiama, kad viešajame sektoriuje egzistuoja vien ordinariniai, savanaudiški interesai ir daugiau ar mažiau siauri kolektyviniai interesai (Olson, 1965, 1982).

Bazinio viešojo administravimo modelio šalininkai tvirtina, kad visuomenės intereso sąvoka turi prasmę – savo turiniu arba procedūrine prasme. Jie teigia, jog visuomenės interesas akivaizdžiai iškyla aikštėn, jei viešųjų institucijų procedūros yra teisingos; arba nurodo, kad visuomenės interesas yra koks nors apibrėžtas tikslas, kurį reikia pasiekti (Leys, Perry, 1959; Schubert, 1960; Downs, 1961).

Visuomenės arba viešojo intereso kategorija viešojo administravimo modelyje yra vienusyk ir deskriptyvinė, ir vertinamoji sąvoka su labai svariu vertybiniu krūviu. Visuomenės interesai gali būti suvokiami kaip egzistuojantys norminiu pavidalu, kurį tam tikru būdu galima atskleisti. Arba juos galima traktuoti kaip viešosios veiklos moralines gaires. Visuomenės intereso aprašomoji bei norminė prasmės yra taip glaudžiai susipynusios, kad atskirti jas tikrai būtų nelengva.

Gali rastis pagunda išvengti sumaišties diskusijoje apie visuomenės intereso turinį paprasčiausiai teigiant, kad ši sąvoka neturi savarankiško turinio arba kad tai tėra žodis, siūlantis kokį nors veiksmą, ar tiesiog pacituoti žodyną: „Visuomenės intereso sąvoka pavartota kai kuriuose nacionalizavimo įstaty-

muose. Juose buvo paskelbta, kad nacionalizuota pramonės šaka bus valdoma paisant „visuomenės interesų“, tačiau šiam terminui neįmanoma suteikti jokio konkretaus turinio“ (Hanson, 1974: 394).

Bet tai tas pat, kas perkirsti Gordijaus mazgą kardu nebandant rimtai tyrinėti tų kertinių problemų, kurios glūdi painioje maišalynėje skirtingų interesų, susidariusių moderniosios mokesčių valstybės politikos, administravimo ir vadybos atžvilgiu. Jei gerovės valstybėje žmonių interesai yra prieštaringi arba žmonės laikosi skirtingų nuomonių apie tikslus, kurių turi siekti vyriausybė, tai koks tada yra tas visuomenės interesas? Visuomenės intereso traktavimas kaip kažko, ko žmonės šiuo metu geidžia, turi būti patikslintas pripažįstant tą fundamentalų faktą, jog visuomeniniame gyvenime egzistuoja vieni kitiems prieštaraujantys interesai bei vertybės (Thompson et al., 1990). Visuomenės interesas galėtų būti tai, ko visuomenės dauguma nori ar laiko esant reikalinga. Deja, toks apibrėžimas visuomenės intereso sąvoką iškart įvels į visus sprendimo balsų dauguma taisyklės sunkumus, kurie aptariami literatūroje apie visuomeninį pasirinkimą (Riker, 1982; Kelly, 1986).

Visuomenės interesų identifikavimas naudojant kokį nors individualių reikmių ar preferencijų agregavimo būdą dažnai atmetamas remiantis idealo arba vertybės komponentu visuomenės intereso sąvokoje. Interesai yra visuomenės ne todėl, kad tiesiog dauguma taip mano, bet dėl to, jog kiekvienas norėtų, kad valstybė vadovautųsi būtent šiais interesais, dėl to, kad jie yra racionalūs arba visų pripažįstami.

Racionalumo reikalavimą galima suvokti nevienodai. Racionalūs interesai gali būti paprasčiausiai tokie, kuriais vadovaujasi asmenys, racionaliai apskaičiavę, kaip jiems pasiekti savų tikslų. Kita vertus, racionalūs interesai gali būti tokie orientyrai, kurių žmonės sieks, jei susitelks ties visuotiniu ar nešališku požiūriu laikomais esminiais dalykais – tokiais kaip, pavyzdžiui, gelbėjimasis nuo nežinojimo (Rawls, 1971).

Visuomenės intereso sąvoka standartiniame viešojo administravimo modelyje apibrėžiama pasitelkus specialų raciona-

lumo tipą – nešališkumą. Visuomenės interesai gali būti tik tokie, kuriais vadovaujasi asmenys, ne tik atmetantys iracionalius ar neracionalius interesus, bet ir ignoruojantys savo pačių interesus. Visuomenės intereso samprata verčia įsisąmoninti, kad asmuo turėtų atsižvelgti tik į tuos siekius ar reikmes, kuriuos norėtų įgyvendinti tuo atveju, jei nepuoselėtų interesų atitinkamoje veikloje. Walteris Lippmanas teigia:

> Reikia tikėti, jog suaugę žmonės turi vienodą visuomenės interesą. Tačiau visuomenės interesas jiems susipynęs su privačiais arba grupiniais interesais, o dažnai jiems ir prieštarauja. Jei taip, tai, manau, galime teigti, jog visuomenės interesas yra tas, kurį žmonės pasirinktų, jei jie žvelgtų aiškiai, galvotų racionaliai, elgtųsi nesuinteresuotai ir geranoriškai (1955: 42).

Visuomenės interesas galėtų būti tam tikri labai pageidautini dalykai, interpretuojami neformaliu būdu, kuris veda į gerai žinomus valstybės ir politikos kūrimo modelius. Visuomenės interesas taip pat galėtų atsirasti atliekant tam tikrą etiškai priimtiną sprendimą, kuriuo procedūrine prasme kažkaip būtų agreguojamos individualios socialinės bendrijos preferencijos (Mueller, 1989).

Visuomenės interesas yra painus reiškinys, dėl kurio iškyla keletas suvokimo sunkumų. Tradicinio viešojo administravimo susitelkimą ties visuomenės interesais reikia vertinti kritiškai ir praplėsti pripažįstant, jog viešosiose institucijose gali rastis interesų įvairovė, pasireiškianti politikos kūrimu, jos įgyvendinimu arba vien administravimu ir vadyba. Visuomenės intereso sąvokos neapibrėžtumą dar padidina labai neryškus jos atribojimas nuo kitų agreguotų interesų rūšių.

Pirma, valstybės interesų sąvoka gali būti interpretuojama kaip deskriptyvi arba norminė. Valstybės interesai gali būti tai, ko siekia valstybė, arba tokie interesai, kurie išreiškia valstybės esmę. Antra, yra oficialiai deklaruojamų interesų rinkinys, kuris gali sutapti ar nesutapti su valstybės interesais. Nereikia pamiršti, kad gali egzistuoti neoficialūs valstybės interesai, kurių pavyzdys – geopolitiniai samprotavimai. Niekaip nėra nuspręsta, ar galima valstybės arba oficialiuosius interesus vadinti visuomenės interesais.

Trečia, yra marga grupinių interesų visuma. Minimalistine prasme grupinio intereso sąvoka apsiriboja kolektyviniu interesu, kuris vienija didesnį ar mažesnį žmonių sambūrį. Grupiniai interesai gali būti egoistiniai arba altruistiniai. Jie gali būti valstybės arba žinybų interesai, oficialūs ir neoficialūs. Valdžios institucijos ir žinybos turi ir oficialių, ir neoficialių interesų; vieni ir kiti gali būti valstybės arba vien tos žinybos interesai.

Privačių interesų terminas turi daugybę prasmių. Juo gali būti apibūdinami egoistiniai interesai arba tiesiog individualūs interesai. Savanaudiškų interesų rinkinys gali apimti egoistinius interesus – ir asmeninius, ir grupinius. Visuomenės intereso sąvoka taip pat interpretuojama kaip paprasta privačių interesų, suprantamų tiesiog kaip individualių interesų, sankaupa.

Tokia daugialypė intereso sąvoka reiškia, kad visuomenės intereso sąvoka nėra labai paranki, kai bandoma sukurti konceptualų karkasą, kuriuo būtų galima modeliuoti politikos formavimą ir administravimą viešajame sektoriuje. Kaip atrodo, motyvacijos teorija, būdama visuomeninio pasirinkimo mokyklos šerdis, yra labiau priimtina nei visuomenės intereso koncepcija. Tačiau turime atsižvelgti ir į tai, kad savanaudiškų interesų raišką viešajame sektoriuje apriboja instituciniai veiksniai, – tai pabrėžia naujasis institucionalizmas (Bromley, 1989).

Informacija

Naujasis institucionalizmas politikos bei ekonomikos moksluose iškelia lemiamą institucijų vaidmenį koordinuojant elgesį ir sąveikavimą tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose. Šioje knygoje labai dažnai bus diskutuojama dėl viešųjų institucijų apibrėžimo. Neoinstitucionalistai, pabrėždami institucijas arba taisykles, atsveria tą stiprų orientavimąsi į paskatas bei savanaudiškus interesus, kuris būdingas visuomeninio pasirinkimo arba racionalaus pasirinkimo koncepcijoms. Ta-

čiau tas, kuris siekia suprasti, kaip veikia viešasis sektorius, turi skirti dėmesį ne tik institucijoms ir interesams, bet ir informacijai. Naujoji informacijos ekonomika teikia naujų įžvalgų apie sprendimų ir jų įgyvendinimo problemas viešajame sektoriuje (Milgram, Roberts, 1992).

Viešojo sektoriaus programose informacija atlieka svarbiausią vaidmenį. Nuo jos tikslumo bei sunkumų gauti atitinkamą informaciją priklauso, kaip veiks programos, jų įgyvendinimo ir efektyvumo laipsnis. Informacija įeina į gamybos ir sandorių sąnaudas bei visuomenines išlaidas. Pirmuoju atveju turime apčiuopiamas sąnaudas, kuriomis apmokami viešajame sektoriuje naudojami gamybos veiksniai, antruoju atveju – visas neapčiuopiamas sąnaudas, kurios panaudojamos sudarant ir įgyvendinant sutartis, trečiuoju – visuomenės patiriamas išlaidas dėl neefektyvių viešųjų programų.

Theodore'as Lowi knygoje *The End of Liberalism* (1979) viešojo sektoriaus programas skirsto į tokias tris kategorijas: paskirstymo, reguliavimo ir perskirstymo. Kad ir kokios politikos būtų laikomasi, programų veikimui lemiamą reikšmę turės galimybė naudotis pakankama informacija. Jei informacija, kuria remiantis kuriama programa, yra nepakankama, viešoji politika pasireikš iškreiptai, programa veiks netinkamai. Tinkama informacija atsieina brangiai, čia sąveikauja trijų rūšių išlaidos – gamybos, sandorių ir visuomeninės. Tinkamesnės informacijos, naudojamos kaip viešųjų programų pagrindas, paieškų išlaidos bus sudedamoji dalis sandorių išlaidų, kurios veikia tiek gamybos, tiek ir visuomenės sąnaudas. Informacija yra lemiamas visų viešųjų programų veiksnys, kad ir kaip jos būtų klasifikuojamos analizės tikslais.

Viešajame sektoriuje informacija yra vienusyk ir individualaus racionalumo, ir kolektyvinės išminties funkcija. Veikla viešajame sektoriuje apima abi sritis – tiek individualių atlikėjų veiksmus ieškant informacijos, tiek ir kolektyvinį tokios informacijos apdorojimą ir saugojimą. Siekdamos palengvinti jų programoms reikalingos informacijos paiešką ir kaupimą

viešosios įstaigos sukuria informacines sistemas. Tokios viešajame sektoriuje sukauptos informacinės sistemos darosi vis tobulesnės, tačiau abejojama, ar jos kada nors sukurs sąlygas išsamiai ir tobulai informacijai.

Informacijos viešajame sektoriuje problemą sudaro du klausimai: (1) ar apskritai individualūs atlikėjai, dalyvaudami politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose, gali gauti tobulą informaciją? (2) ar agreguoto lygio vienetai – ministerijos, viešosios žinybos bei viešosios įmonės – pajėgūs surinkti išsamią ir patikimą informaciją? Tobulos informacijos individų lygiu problema nagrinėjama socialiniuose moksluose – kaip sprendimų teorijos dalis, o kolektyvinė informacija yra naujosios informacijos ekonomikos tyrimo dalykas. Abi šias temas aptarsime vėlesniuose skyriuose, dabar svarbu pažymėti, kad individuali ir kolektyvinė informacija – tai skirtingi dalykai.

Individualiam atlikėjui informacijos prigimtis suvokiama kaip diskusijos dėl dviejų sprendimų teorijų, racionalaus pasirinkimo ir riboto racionalumo dalykas. Racionalaus pasirinkimo pozicija remiasi aksioma, kad atlikėjai turi tobulą informaciją, o riboto racionalumo pozicija pasitelkia tikroviškesnę prielaidą, esą atlikėjo informacija nėra išsami, tačiau kai kurių reikalingų sprendimo parametrų požiūriu esti pakankama. Savo ruožtu kolektyvinio lygio informacijos prigimtis priklauso ne tik nuo to, kaip traktuojama individo gaunama informacija (kaip tobula ar pagal riboto racionalumo požiūrį), bet ir nuo to, kaip sąveikaudami individai operuoja ta informacija, nuo ko priklauso kolektyvinis pasirinkimas.

Naujoji informacijos ekonomika atkreipė dėmesį į asimetrinės informacijos padarinius atlikėjams bendraujant kolektyvinio pasirinkimo proceso metu. Netgi jei darysime prielaidą, jog individualūs atlikėjai stengiasi gauti tobulą informaciją, reikia pripažinti, kad ji bus daug mažiau įmanoma individui bendraujant su kitais individais. Viešojo sektoriaus programose apstu asimetrinės informacijos, skatinančios įvairaus pobūdžio oportunistinį elgesį. Tai pasakytina tiek kalbant apie vidinius įstaigos veiksmus, tiek jos išori-

nius veiksmus, tai yra – jos efektyvumą siekiant visuomenei reikšmingų rezultatų. Asimetrinė informacija kyla iš subjekto ir vykdytojo santykio dvilypumo viešajame sektoriuje: santykio tarp piliečių ir politikų bei santykio tarp politikų ir viešųjų žinybų ar viešųjų įmonių. Tokią informaciją koreguoti galima tik sandorių išlaidų didinimo būdu.

Valdymo formos

Viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo teorijoms tenka integruoti institucijų, paskatų arba interesų ir informacijos modelius. Šių trijų elementų susikirtimo židinys yra valdymas, tai yra įvairūs mechanizmai, kuriais viešosios programos valdomos ir koordinuojamos. Tradicinės valdymo formos viešajam sektoriui struktūrizuoti – institucijų, kurios atskiria politiką nuo administravimo – buvo atsisakyta, nes paaiškėjo, jog toks atskyrimas neįmanomas. Bet ar yra patrauklesnių valdymo modelių (March, Olsen, 1995)?

Remiantis politikos ir administravimo dichotomija buvo bandyta sukurti vieną sferą politikams ir visai kitą – viešojo sektoriaus darbuotojams. Politikai svarstytų vertybes ir tikslus, administratoriai tvarkytųsi su faktais ir priemonėmis. Politiniai viešojo sektoriaus aspektai būtų valdomi demokratinėmis sprendimų darymo procedūromis, o administraciniai aspektai sprendžiami biurokratiniais mechanizmais. Abi valdymo sistemos – tikslai *versus* technologija – kažkokiu būdu turėtų sietis ir pintis tarp savęs, dėl šios priežasties greičiausiai išnyktų delikati pusiausvyra, kai politika ir administravimas susilydytų perdėm sudėtingoje organizacinėje struktūroje (Hanf, Scharpf, 1978; Aldrich, Whetten, 1981; Benson, 1978, 1982; Kingdon, 1984; Kaufman et al., 1986).

Kad ir kokius privalumus bandytume įžiūrėti politikos ir administravimo dichotomijoje, vienas yra akivaizdus – dėl jos daugelio šalių viešuosiuose sektoriuose iškerojo vienas specifinis valdymo mechanizmas – įstaiga (*bureau*). Įstaigą galima

traktuoti kaip instituciją, kurios analogas privačiame sektoriuje yra įmonė (*firm*) (Barney, Ouchi, 1988). Viešojo administravimo bei organizacijų teorijoje geroka dalis diskusijų apie viešąjį sektorių aptaria argumentus „už" ir „prieš" įstaigos modelį. Įstaiga sukuria tam tikrus valdymo mechanizmus, kurie nebūtinai gerai veiks pagal politinės atskaitomybės arba administracinio ar ekonominio efektyvumo kriterijus, jiems veikiant biurokratija gali užgožti demokratiją. Ypač pažymėtina tai, kad įstaigos modelis yra tokia valdymo schema, kuri lengvai pasiduoda oportunizmui arba energingam ir suktam savanaudiškų interesų įgyvendinimui viešajame sektoriuje, taip pat asimetrinei informacijai. Įstaigos modelis gali nebūti tinkamas išreikšti geriausią institucijų visumą, reikalingą tvarkyti dualistinius subjekto ir vykdytojo santykius viešajame sektoriuje, nes jis neskatina suderinamumo, taip pat neprisideda prie simetrinės informacijos. Tačiau kas tie alternatyvieji viešojo sektoriaus valdymo modeliai? Sektorinių politikų tinklai? Vidaus rinkos? Viešoji vadyba vietoj administravimo? Lemiamas klausimas yra toks: ar naujosios valdymo formos, arba institucijos, sudaro sąlygas siekti geresnių rezultatų (Weaver, Rockman, 1993)?

Išvados

Viešasis sektorius apima įvairias institucijas, kurias pasitelkus daromi ir įgyvendinami sprendimai įvairių rūšių interesų atžvilgiu. Kaip elgiamasi su tais interesais – priklauso tiek nuo interesų prigimties, tiek nuo angažuotų institucijų tipo. Viešojo sektoriaus institucijos neapibrėžia interesų ir neįgyvendina jų automatiškai.

Valstybė yra ypatingas *institucijų* darinys; priimdamos sprendimus, vykdydamos administravimą ir vadybą, tos institucijos atsižvelgia į įvairius *interesus.* Valstybės viešosios institucijos daro poveikį tiek interesų traktavimo būdui, tiek politikos įgyvendinimo rezultatams, kurie interesų įvairovei labai reikšmingi.

Valstybę galima laikyti institucinių mechanizmų, kurių dėka interesai koordinuojami arba agreguojami į kolektyvinius sprendimus ir rezultatus, sistema. Esant demokratijai reikalaujama, kad, Abrahamo Lincolno žodžiais tariant, būtų „žmonių vykdomas žmonių valdymas žmonių labui". Kadangi laikytis taisyklės rengti nepaliaujamus referendumus kiekvieno visuomeninio pasirinkimo atveju reikštų stulbinančias sandorių sąnaudas, jei išvis tai būtų įmanoma, tai moderni demokratinė valstybė remiasi subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje sistema. Tie subjekto ir vykdytojo santykiai apima tiek santykį tarp gyventojų ir jų išrinktų lyderių, tiek santykius tarp vyriausybės ir jos žinybų bei įstaigų.

Privačiame sektoriuje mechanizmus interesams koordinuoti pasiūlo rinkos institucijos, o viešosios institucijos derina interesus formuodamos ir įgyvendindamos vienokią ar kitokią politiką. Ši knyga skirta nagrinėti kai kurias problemas, su kuriomis susiduria tokių institucijų modeliavimas.

Nors bendroji viešojo administravimo koncepcija yra pasenusi, ji tebelieka reikšminga aptariant abstrakčias sąvokas, reikalingas vertinant ir interpretuojant viešąsias institucijas, kurių politika viešajame sektoriuje pasireiškia atitinkamais socialiniais padariniais. Tolesniuose skyriuose apžvelgsime, kaip galima nagrinėti politikos kūrimą, jos įgyvendinimą ir jos vadybą alternatyviomis koncepcinėmis schemomis, naudojamomis viešajam sektoriui modeliuoti – ypač atsižvelgiant į liberalių demokratijų ar išplėtotos ekonomikos visuomenių problemas (Hill, 1992).

Šios knygos struktūra tokia. Iš pradžių nagrinėjame viešojo sektoriaus sąvoką norėdami išsiaiškinti, ar įmanoma atskleisti tokio sudėtingo termino turinį. Gal gerai žinomi viešųjų finansų modeliai patars, ko tikėtis iš viešojo sektoriaus? Paskui tiriame biurokratijos reiškinį aiškindamiesi, kaip viešųjų institucijų modeliavimas gali sukelti skirtingus viešojo sektoriaus įvaizdžius. Trečias žingsnis – kad ir kokia būtų viešojo sektoriaus sudėtis, bent iš dalies jis tikrai bus viešųjų institucijų, atsirandančių iš viešosios politikos kūrimo, dinamikos rezul-

tatas. O kaip vykdomas politikos kūrimas? Apžvelgsime keletą politikos kūrimo modelių klausdami, kiek tokie alternatyvūs sprendimų priėmimo modeliai iš tiesų prieštarauja vienas kitam. Ketvirta, imsimės vadinamosios trūkstamos grandies tradicinėje viešojo administravimo struktūroje – įgyvendinimo modelių.

Dar vienas apleistas viešojo sektoriaus aspektas – nematoma valstybė – nagrinėjamas naudojant kontrastinio reguliavimo modelius 5 skyriuje, 6 skyriuje aptariant pasekmes viešojo sektoriaus reformai. 7 ir 8 skyriuose pateikiami vadybos modeliai svarstant lyderystę viešajame sektoriuje, taip pat ir dėl privatizavimo klausimo. 9 skyriuje aptariami visuomeninio pasirinkimo sąrangos pagrindai, nors keletas visuomeninio pasirinkimo modelių apibūdinti, progai pasitaikius, ir kitose knygos dalyse. Toliau gvildenamas naujasis institucionalizmas – jo sociologinis ir ekonominis variantai. Galiausiai 11, 12 ir 13 skyriuose pereiname prie norminių problemų viešojo sektoriaus efektyvumo ir teisingumo modeliuose, kuriais siekiama nustatyti gero arba teisingo politikos kūrimo galimybes.

1

Viešojo sektoriaus išskyrimas

Iki šiol didžioji literatūros apie gerovės valstybę dalis daugiausia dėmesio skyrė aplinkosaugos, institucinių, kultūrinių veiksnių plėtrai, su kuria susijęs viešųjų išlaidų didėjimas (Tarschys, 1975; Frey, 1976; Tufte, 1978; Whiteley, 1980; Larkey et al., 1981; Hibbs ir Fassbender, 1981; Castles, 1982; Wildavsky, 1985; Lybeck, 1986). Dabar vis daugiau publikacijų skiriama pasekmių problemai, kitaip tariant – valdymo išsiplėtojimo ir didelių viešųjų biudžetų pasekmėms tyrinėti. Teigiama, kad nevaržoma viešojo sektoriaus plėtotė galop virsta viešosios politikos žlugimu, nes iškyla komunikavimo problemų, pritrūksta koordinavimo arba patikimų „priemonių ir tikslo“ technologijų, ima nepakakti viešųjų pajamų (Rose, 1980, 1984).

Minėti leidiniai siūlo spręsti viešojo sektoriaus sumažinimo problemą dviem būdais. Vienu atveju nurodomi alternatyvūs būdai teikti paslaugas, pabrėžiant privatizavimą bei viešųjų ir privačių įstaigų partnerystės tinkamumą, kai išteklių naudojimą susipindamos lemia rinkos ir biurokratijos sprendimų formos (Bridge, 1977; Ostrom, Ostrom, 1977; Savas, 1982), kitu atveju iš naujo analizuojama sprendimų, lemiančių valdymo plėtojimąsi, technika (Wildavsky, 1980). Teigimas, kad vyriausybė, arba viešasis sektorius, liberaliose demokratijose yra per didelė, turi remtis idėja apie priimtiną vyriausybės dydį; iš čia išplaukia mintis, kad egzistuoja galimybė rinktis, kurią literatūra apie struktūrines jėgas, vedan-

čias į valdymo plėtojimąsi, paprastai ignoruoja (Borcherding, 1984; Wildavsky, 1985).

Kai Anthony Downsas (1960) tvirtina, kad vyriausybės biudžetas iš tikro yra per mažas, arba kai Jamesas M. Buchananas teigia, kad viešasis sektorius yra per didelis, kad vyriausybės biudžeto ekspansija nebekontroliuojama (Buchanan, Wagner, 1977; Brennan, Buchanan, 1980), dera paklausti, kokiais norminiais kriterijais tokie teiginiai yra paremti. Netgi buvo teikiama mintis, kad viešasis sektorius neturėtų viršyti kokio nors magiško skaičiaus – 1945 m. Colino Clarko pasiūlytų 25 procentų arba 1976 m. Miltono Friedmano pasiūlytų 60 procentų (Rose, 1981).

Dažnai literatūroje apie beatsirandančią naują politinės ekonomijos sritį, užsiimančią viešųjų išlaidų trumpu ir ilgu laikotarpiais veiksnių nustatymu, iškyla viena skubiai spręstina problema – aiškiai apibrėžti viešojo sektoriaus sąvoką. Šiame skyriuje aptarsime įvairias „viešojo sektoriaus“ prasmes, daugiau dėmesio skirdami kriterijų, naudojamų skirti viešąjį sektorių nuo privataus, pagrįstumui. Taigi bandysime išsiaiškinti, dėl kokių priežasčių politiniame biudžete turi atsirasti vieni ar kiti išlaidų straipsniai.

Pagrindinė problema yra vadinamoji „demarkacijos problema“; čia tenka svarstyti, kam priskirtinos „viešumo“ ir „privatumo“ sąvokos, taip pat aptarti kriterijus, kurie gali būti tinkami identifikuoti viešuosius, privačius ar mišrius (viešus ir privačius) reiškinius ir kaip tokie sprendimai įgyvendinami. Viešojo ir privataus sektorių atskyrimas (demarkacija) apima semantinius klausimus, taip pat klausimus, kylančius siekiant rasti optimalų ar praktišką privatumo ir viešumo problemos sprendimą bei apibrėžiant būdus, kuriais būtų įvertinamas to ar kito sprendimo praktiškumas (Margolis, Guitton, 1969).

Neįmanoma pagrįsti kokio nors dydžio viešąjį sektorių neapsisprendus, kokį įvairios apimties nacionalinių, regioninių ir vietinių gėrybių derinį turėtų teikti vyriausybė apskritai ir konkretūs jos lygiai konkrečiai (Tiebout, 1956; Buchanan, 1965; Oates, 1972). Viešojo sektoriaus dydžio problemos sprendi-

mas yra fiskalinio federalizmo modelio parinkimo funkcija, t. y. reikiamų nacionalinės vyriausybės, regioninės vyriausybės ir vietinės valdžios biudžetų dydžių parinkimo funkcija. Šiame skyriuje pagrindinį dėmesį skirsime vadinamiesiems viešųjų finansų modeliams, kuriais bandoma apibrėžti viešąjį sektorių daugiausia remiantis ekonominiais kriterijais. Ar yra tokių prekių ir paslaugų, kurių prigimtinės savybės „natūraliai“ daro jas viešosiomis prekėmis ir paslaugomis?

Viešojo sektoriaus sąvokos

Pirmiausia aptarkime, ką apibūdina „viešojo sektoriaus“ sąvoka. Dažnai laikoma savaime suprantama, kad viešasis sektorius yra politinių susirinkimų įteisintas biudžetas (arba biudžetai). Čia turima omeny politinis biudžeto sudarymas, įvairių valdžios lygmenų politinių institucijų surenkami ir naudojami ištekliai. Tai tik vienas iš kelių galimų apibrėžimų.

Tokiu apibrėžimu ignoruojamas kitas svarbus valdžios poveikio visuomenei šaltinis – įstatymų leidimas. Deja, įstatymų leidimo poveikį apčiuopti sunku. Ar visada valdžios paskelbtas teisės aktas vienodai suvaržo piliečių laisvę, ar visada naujas teisės aktas padidina individo santykines išlaidas, palyginti su išlaidomis esant laisvam pasirinkimui? Juk kartais gali būti, kad valdžios įstatymai tiktai pripažįsta savaime susiklosčiusią tvarką (Hayek, 1973), nors tai įrodyti nelengva.

Patį bendriausią „viešojo sektoriaus“ apibūdinimą formaliai galima pavaizduoti šitaip:

(AP1) „Viešasis sektorius“ = apibr. „Vyriausybės veikla ir jos pasekmės“

Čia pateikiama viešojo sektoriaus samprata išreiškia tradicinį požiūrį į viešąjį sektorių kaip į viešojo administravimo arba viešosios valdžios sektorių (Ostrom, Ostrom, 1971); AP1 galime pakeisti kita formule:

(AP1) „Viešasis sektorius“ = apibr. „Valstybės bendrieji sprendimai ir jų pasekmės“

Reikia pasakyti, kad AP1' definicija labiau pabrėžia įstatymų leidimą ir valdžią, o ne biudžetą ir paskirstymą; galima manyti, jog viešasis sektorius AP1 prasme galėtų būti visa apimantis, jei vyriausybė visais savo lygmenimis paskelbtų išsamius nurodymus, ką piliečiai turi daryti, remdamasi įsitikinimu, kad valdžia yra legitimi, arba iš baimės, kad nepaklusnumo sąnaudos bus labai didelės (Eckstein, Gurr, 1975). Apibrėžimus AP1 ir AP1' galėtume laikyti viešojo sektoriaus apibūdinimu pagal valdžios kriterijų. 5 skyriuje atidžiau pažvelgsime į kai kurias sąvokas, tinkamas modeliuoti viešojo įstatymų leidimo, ypač vyriausybės atliekamo privataus sektoriaus reguliavimo, tikslus ir būdus.

Jei remsimės biudžetu, viešąjį sektorių sudarys vyriausybės vartojimas, investicijos ir išmokos. Taigi:

(AP2) „Viešasis sektorius“ = apibr. „Vyriausybės vartojimas, investicijos ir išmokos“

Apibrėžimas AP2 yra gerai pagrįstas, nes šiuo atveju nebūtų neįveikiamų sunkumų apibūdinti kurios nors šalies viešąjį sektorių. Tačiau AP2 yra ganėtinai amorfiškas, nes trys jo elementai gali labai keistis vienas kito atžvilgiu. Skirtumas tarp, viena, viešojo vartojimo ir investicijų bei, kita vertus, viešųjų išmokų apibrėžiant viešojo sektoriaus dydį yra labai svarbus; vyriausybės vartojimo ir investicijų atžvilgiu galima norėti, remiantis samprotavimais apie vartotojo pasirinkimo principą, vienokio viešojo sektoriaus dydžio, o išmokų atžvilgiu, remiantis samprotavimais apie socialinį teisingumą pasiskirstant turtą, pageidautinas to sektoriaus dydis jau būtų kitoks. Todėl praverstų AP2 keisti tikslesniu apibrėžimu:

(AP3) „Viešasis sektorius“ = apibr. „Valstybės vartojimas ir investicijos“

Apibrėžimas AP3 reikštų viešojo sektoriaus nusakymą pagal išteklių išdėstymą, tai yra pagal reiškinio esmę. Šiuo atveju argumentus apie reikiamą viešojo sektoriaus dydį tektų papildyti teiginiu apie reikiamą išmokų dydį. Liekana, gauta iš AP3 atėmus AP2, būtų pagrindas kalbėti apie paskirstomąjį viešojo sektoriaus interpretavimą. Iš to fakto, kad vyriausybė išdėsto prekes ir paslaugas, dar neišplaukia išvada, kad ji pati turinti jas gaminti. Ketvirtoji „viešojo sektoriaus" definicija galėtų būti tokia:

(AP4) „Viešasis sektorius" = apibr. „Viešoji gamyba"

Šitą AP4 reikia paaiškinti, nes ji tinka naudoti dviem skirtingiems atvejams: kai vyriausybė teikia gamybos priemones ir kai vyriausybei jos priklauso. Būtina skirti pateikimą nuo nuosavybės, nes pirmajam atvejui antroji sąlyga nebūtina. Be to, dar yra ir interpretavimas pagal užimtumą, nes vyriausybė gali teikti daug paslaugų anaiptol nebūtinai įdarbindama daug žmonių, lygiai kaip ir priešingai – įdarbinti daug žmonių nebūdama didelio kapitalo kiekio savininkė.

Taigi AP4 nėra vienareikšmiškai apibrėžtas, nes jis tinka ir vien teikiančiai prekes ir paslaugas vyriausybei (AP4'), ir didelio kapitalo nuosavybę turinčiai vyriausybei (AP5), ir užimtumu (darbuotojų skaičiumi) pasižyminčiai vyriausybei (AP6). Aukštą gyvenimo lygį pasiekusiose kapitalistinėse demokratijose būdingos viešojo sektoriaus plėtros kryptys buvo prekių ir paslaugų teikimas ir darbuotojų skaičiaus jame didėjimas (Rose, 1985). Kai 7 skyriuje nagrinėsime menkai apibrėžtą privatizavimo sąvoką, šie skirtumai vėl iškils į paviršių.

Atsižvelgti į tuos skirtumus prireikia todėl, kad būtina pabrėžti, jog viešąjį ir privatų sektorius padalija ne vienas, bet keli skirtumai. Ieškodami viešojo sektoriaus priešybės turime tikėtis rasti daug įvairių visumų.

Pirmojo viešojo sektoriaus apibrėžimo – vyriausybės valdžios – atžvilgiu tąja priešybe turime privačią laisvę; antrojo apibrėžimo – viešojo vartojimo ir investicijų – atžvilgiu privatų sektorių paprasčiausiai sudarys privatus vartojimas

ir investicijos arba grynosios pajamos, liekančios po to, kai vyriausybė pasiima savo dalį mokesčiais ir dalį gautų pajamų perskirsto gyventojams išmokų pavidalu. Čia ta visuomenės išteklių dalis, kurią vyriausybė teikia viešajam vartojimui beveik nemokamai arba naudoja investicijoms, yra vyriausybės pasirinkimo sritis, likusioji dalis tada yra privataus pasirinkimo sritis. Trečiasis apibrėžimas – viešasis perskirstymas – paveikia privatų pasirinkimą, bet visiškai jo nepakeičia. Ketvirtame, penktame ir šeštame apibrėžimuose antonimu būtų privatus prekių ir paslaugų teikimas, pavyzdžiui, sudarant sutartis arba įgaliojant, turint privačią gamybos priemonių nuosavybę arba dirbant privačiose organizacijose.

Viešojo sektoriaus dydžio klausimas susideda iš kelių skirtingų problemų; klausti apie reikiamą viešojo sektoriaus dydį reikštų pateikti mažiausiai šešis klausimus:

1. Kokia yra tikroji vyriausybės valdžios vieta visuomenėje? Kitaip tariant, kiek privačios autonomijos patartina palikti? (Individo laisvės problema.)
2. Kokią visuomenės išteklių dalį reikėtų palikti vyriausybei pasirinkti organizuojant viešąjį vartojimą ir investicijas? Ir kiek tų išteklių turėtų atitekti privačiam pasirinkimui? (Išdėstymo (alokacijos) problema.)
3. Kokio dydžio turėtų būti vyriausybių biudžetas? Arba kitaip – kokia privačių pajamų dalis turėtų būti sukuriama nesikišant vyriausybei išmokomis? (Paskirstymo problema.)
4. Kiek vyriausybės teikiamų prekių ir paslaugų turėtų būti vyriausybės ir sukuriama? (Gamybos problema.)
5. Kiek gamybos priemonių turėtų priklausyti vyriausybei? (Nuosavybės problema.)
6. Kiek visuomenės darbo jėgos turėtų dirbti vyriausybės organizacijose? (Biurokratijos problema.)

Imdamiesi viešojo sektoriaus sąvokos susiduriame su virtine esminių klausimų, kuriuos turime išnagrinėti vieną po kito.

Rinkos ir įstaigos

Galima, žinoma, teigti, jog privačios ir viešosios veiklos išskyrimas įvairiausiose srityse – tokiose kaip išteklių išdėstymas (alokacija), pajamų paskirstymas, gamyba ir užimtumas – nėra svarbiausias dalykas. Išskyrimo (demarkacijos) problema, siekiant apibrėžti deramą viešojo ir savo ruožtu privataus sektoriaus dydį, iš tikro yra pasirinkimas tarp dviejų iš esmės skirtingų socialinio sąveikavimo modelių. Kaip skelbia klasikinis tekstas, „žmonių visuomenėje, tai yra taikiame individų bendradarbiavime, reikalai tvarkomi dviem būdais. Vienas iš jų – biurokratinė vadyba, antras – pelnui gauti vadyba“ (Mises, 1962).

Vadinamajai Austrijos mokyklai, apimančiai, tarp kitų, Ludwigą von Mises'ą ir Friedrichą von Hayeką, išskyrimo problema yra klausimas apie tai, kaip turi būti organizuota visuomenė – privačios gamybos priemonių nuosavybės pagrindu (kapitalizmas, rinkos sistema) ar viešosios (visuomeninės) gamybos priemonių kontrolės pagrindu (socializmas, komunizmas, planinis ūkis) (Schumpeter, 1965). Kapitalizmas reiškia laisvą verslininkystę, vartotojų suverenumą ekonominiais klausimais. Socializmas reiškia vyriausybės kontrolę keletui individo gyvenimo sričių ir nevaržomą vyriausybės viršenybę atliekant jai centrinio ūkio valdymo institucijos funkcijas. Neįmanomas joks šių dviejų sistemų kompromisas (Mises, 1935).

Mises'as sudeda draugėn skirtumus tarp privačios ir visuomeninės nuosavybės bei skirtumą tarp planinės ekonomikos ir vartotojų suverenumo į vieną bendrą rinkos ir valstybės priešpriešą. Reikia betgi pabrėžti, kad skirtumas tarp rinkos ir biurokratijos jokiu būdu nesutampa su kitais tiek pat svarbiais skirtumais.

Žengtelti didesnio konceptualaus aiškumo link aiškinantis fundamentalias sąvokas, reikalingas išskyrimo problemai suvokti, padėtų sąveikavimo sąvokų, vartojamų skiriant privačią sritį nuo viešosios, įvairovės identifikavimas. Čia būtų tokios sąvokos: mainai ir valdžia, konkurencija ir hierarchija, laisvė

veikti ir planavimas, rinkos ūkis ir komandinis ūkis, kapitalizmas ir socializmas, laisvė ir valdžia.

Surašykime tuos skirtumus į kryžmines lenteles, kad pamatytume, kokie jų tarpusavio santykiai analitine prasme. Pagrįstai galime manyti, kad kai kurios iš tų sąvokų yra logiškai

1.1 lentelė. *Nuosavybė ir išdėstymo (alokacijos) mechanizmas*

	Rinka	Viešasis biudžetas
Privati sritis	I	II
Viešoji sritis	III	IV

susijusios ir priskirtinos tam tikriems privačios ir viešosios sričių išskyrimo aspektams, tačiau vargiai tikėtina, kad visas tas sąvokų poras galima būtų subendravardiklinti į vieną pagrindinę priešpriešą, tokią, pavyzdžiui, kaip rinka ir biurokratija. Greičiau manytina, jog patį Mises'o rinkos ir biurokratijos išskyrimą reikėtų paaiškinti anksčiau išvardytų sąvokų sąveikavimu.

Dažnai tvirtinama, kad iš esmės tėra du mechanizmai ištekliams išdėstyti – rinka ir viešasis biudžetas. Kaip apibūdintume jųdviejų skirtumą? Nuosavybės išskyrimas – privati arba viešoji (visuomeninė) gamybos priemonių nuosavybė – yra ne tas pats, kas skirtumas tarp rinkos ir viešojo biudžeto. Šių dviejų sąvokų porų sąryšį galima pavaizduoti 2x2 tipo lentelėje (1.1 lentelė).

Nors idealaus tipo kapitalizmas gravituoja atitinkamai į I ir IV lentelės laukelius, logiškai yra įmanomi ir II bei III deriniai. II derinys yra realus, o III derinys – ginčytinas variantas. Kai kurie socializmo teoretikai įtikinėja, kad rinkos mechanizmas išteklių išdėstyme galimas net ir tuomet, kai gamybos priemonės nėra privati nuosavybė (Lange, Taylor, 1964; Le Grand, Estrin, 1989), o rinkos ūkio šalininkai tai neigia

(Hayek, 1944). I derinys galėtų būti apibūdintas kaip decentralizuotas kapitalizmas, o IV derinys – kaip hierarchinis socializmas.

Kad ir kaip būtų, skirtumas tarp nuosavybės tipų nesutampa su skirtumais tarp konkurencijos ir hierarchijos (Demsetz, 1982). Privati gamybos priemonių nuosavybė nebūtinai yra susieta su konkurenciniu sąveikavimo tipu, nors gerovės ekonomika tvirtina, kad toks konkurencinis sąveikavimas veda į socialinį optimumą (Rowley, Peacock, 1975). 1.2 lentelė rodo įmanomus derinius.

1.2 lentelė. *Nuosavybės ir sąveikavimo tipai*

	Konkurencija	Hierarchija
Privati sritis	I	II
Viešoji sritis	III	IV

Hierarchijos galimybę privačiame sektoriuje liudija tendencijos link monopolijos ar oligopolijos, kurios tradiciškai laikomos valstybinio reguliavimo objektu (II). Tačiau naujoji institucinė ekonomika gina privataus sektoriaus firmų hierarchiją teigdama, kad atsižvelgus į sandorių išlaidas hierarchija dažnai racionalesnė negu rinka (Williamson, 1975; Coase, 1988). Maža to, yra tvirtinimų, jog moderniosios visuomenės raidos struktūra veda į tam tikrą kapitalizmo su išplėtota hierarchija rūšį (Schumpeter, 1965).

Logikos požiūriu sistemoje su visuomenine gamybos priemonių nuosavybe taip pat galima konkurencija. III derinio galimybė, žinoma, tebėra diskutuotina, bet pats faktas, kad gamybos priemonės priklauso vyriausybei, dar neleidžia daryti išvados, jog esant hierarchijai konkurencija negalima (IV). Labai svarbu atskirti gamybos priemonių nuosavybės klausimą nuo klausimo apie sąveikavimo tipus, lygiai taip pat, kaip, galima manyti, svarbu, kad du pagrindiniai iš-

dėstymo (alokacijos) mechanizmai būtų nepriklausomai derinami su abiem sąveikavimo tipais. 1.3 lentelė rodo tuos galimus derinius.

Nelengva nustatyti, kokiu laipsniu rinkos atitinka tobulos konkurencijos modelį, juolab sunku pagrįsti hipotezę, kad ap-

1.3 lentelė. *Išdėstymo (alokacijos) mechanizmas ir sąveikavimo tipas*

	Rinka	Viešasis biudžetas
Konkurencija	I	II
Hierarchija	III	IV

skritai rinkos linkusios nukrypti nuo tobulos konkurencijos sąlygų. Kad ir kaip būtų, I ir III deriniai yra ne tik teoriškai galimi, bet egzistuoja iš tikrųjų.

Hierarchinis sąveikavimas tarp prašančiųjų pinigų ir juos skiriančiųjų yra tipiškas viešojo biudžeto atveju, tačiau ir jis neeliminuoja konkurencijos elementų. Paslaugų teikimas gali būti perleistas geriausias sąlygas pasiūliusiam konkurso dalyviui, tarp įstaigų taip pat gali būti įdiegta konkurencija – naudojant efektyvumą skatinančius mechanizmus, kurie leidžia rizikuoti įstaigas pagal jų veiklos rezultatus (Mierlo, 1985; Jonsson, 1985).

Jei viešojo biudžeto sudarymas yra tas pats, kas planavimas, tada, ko gero, rinkos alokacija yra planavimo priešybė – tai, ką galima vadinti *laissez-faire*. Anaiptol nėra visiškai aišku, ką galima vadinti planavimu (Wildavsky, 1973), bet galima apibrėžti dvi kraštutines socialinės kontrolės formas. Apibendrintai kalbant, gamyba ir vartojimas gali būti arba planuojami, arba palikti gamybos ir vartojimo dalyviams savarankiškai pasirinkti. Kaip šie du socialinės kontrolės tipai, planavimas ir *laissez-faire*, gali būti gretinami su alokacijų tipais (1.4 lentelė)?

Kadangi rinkos alokacijos metu vykstantys mainai remiasi sprendimų išskaidymu, o viešasis biudžeto vykdymas realizuoja politinių sprendimų darytojų valdžią, tai tektų daryti išvadą, jog galimi tėra I ir IV deriniai. Racionalus biudžeto tvarkymas, kaip tvirtinama, turi remtis planavimu, o planavimas yra laisvų rinkų spontaniškumo ir neprognozuojamumo pakaitas.

1.4 lentelė. *Kontrolės formos ir išdėstymo (alokacijos) mechanizmo tipai*

	Rinka	Viešasis biudžetas
Laissez-faire	I	II
Planavimas	III	IV

Tačiau postulatai, kuriais rinka sulyginama su veikimo laisve (*laissez-faire*), o viešojo biudžeto formavimas – su planavimu, susilaukė kvestionavimo. Viena, PPB[1] sistema buvo kritikuojama už tai, kad netiksliai aiškina, kaip veikia viešojo biudžeto formavimas (Wildavsky, 1986; Gunsteren, 1976). Kita vertus, III derinys gali būti visai tinkamas moderniai visuomenei suvokti. Charlesas Lindblomas (1977, 1988) įrodinėja, jog galima naudoti planuotojo suverenumo terminą, kuriuo būtų nusakoma tokia visuomenės būsena, kai planuotojai daro pasirinkimą rinkos sąlygomis (III). Kaip atrodo, šis Lindblomo modelis skiriasi nuo jo bendrojo konkurencinio socializmo modelio, kuriame viešajam sektoriui priklausytų visas kapitalas, bet išteklių išdėstymą lemtų rinka.

Apibendrindami pasakytume, kad skirtumas tarp viešojo ir privataus sektorių nėra tas pats, kas skirtumas tarp visuomeninės ir privačios nuosavybės ar skirtumas tarp planinės ekono-

[1]Programa – planas – biudžetas (planavimo modelis) – *Vert. past.*

mikos ir *laissez-faire* sistemos. Privačios ir viešosios sričių išskyrimo problema nesutampa su problema, kaip suderinti konkurenciją ir hierarchiją. Didelis viešasis sektorius gali veikti su pasirinkimo elementais ir konkurencija, nustatydamas mokėjimus už tai, kam namų ūkiai reiškia paklausą, ir kainų siūlymus už tai, kas būtų teikiama namų ūkiams iš pasiūlos pusės. Be to, dideliame privačiame sektoriuje gali būti nemenka hierarchija.

Biudžeto požiūriu viešojo sektoriaus dydis yra vyriausybės atliekama išdėstymo (alokacijos) arba perskirstymo funkcija; nei vienam, nei antram iš šių procesų nereikalinga išsamiai planuojama ekonomika arba visuomeninė gamybos priemonių nuosavybė. Šiuo požiūriu viešasis sektorius ne tiek neigia, kiek sąveikauja su rinka, kuri remiasi daugiausia privačios gamybos priemonių nuosavybės sistema.

Tradiciniame globėjiškos valstybės modelyje tam tikro dydžio viešasis sektorius yra būtina rinkos mechanizmo egzistavimo sąlyga. Vyriausybės reguliavimas veikiau padeda nei kliudo rinkos mechanizmui veikti. Lygiai taip pat teisinga ir tai, kad biudžete mobilizuojamų bendrų išteklių ekspansija nebūtinai reiškia rinkos mechanizmo silpninimą. Jei tie ištekliai pervedami atgal piliečiams, prekių ir paslaugų rinkoms gali nebūti jokios žalos.

Pats savaime vyriausybės vartojimas ir investicijos nereiškia komandinės ekonomikos. Pirma, viešojo išdėstymo padidėjimas reikš vartojimo ir investicijų sprendimų priėmimo perkėlimą iš privataus sektoriaus – piliečių ir organizacijų – į valdžios institucijas tik tuo atveju, jei taip išdėstomos gėrybės tikrai gali būti išdėstomos rinkos mechanizmu. Antra, net jei viešajame vartojime viešasis biudžeto tvarkymas pakeičia rinką, tai savaime dar nepašalina rinkos iš gamybos. Daryti skirtumą tarp vartojimo ir gamybos nepaprastai svarbu (1.5 lentelė).

Nors rėmimasis viešojo biudžeto tvarkymu gamybos ir vartojimo srityse gali susiaurinti rinkos sritį, vis dėlto reikėtų pažymėti du momentus. Kai planavimo procedūros sukuria hierarchiją arba komandinius santykius, jos faktiškai gali ir nepašalinti rinkos veikimo, bet tik užimti jau buvu-

sios privačiame sektoriuje hierarchijos vietą arba užsiimti tokių gėrybių teikimu, kurių rinka negalėjo teikti (Holler, 1984). Vienoje ekonominės veiklos srityje gali būti derinama rinka ir viešojo biudžeto tvarkymas (Grant, 1985; Konukiewitz, 1985).

1.5 lentelė. *Gamyba ir vartojimas* versus *rinka ir viešasis biudžeto tvarkymas*

	Gamyba	Vartojimas
Privati sritis	I	II
Viešoji sritis	III	IV

Tie du kolektyvinio pasirinkimo mechanizmai – viešasis biudžeto tvarkymas ir rinka – kiekvienas turi savas sritis, kurias galima derinti be jokio konflikto. Pasirinkimo tarp planinės ekonomikos ir rinkos ūkio problema neaprėpia visų galimybių derinti viešąjį ir privatų sektorius. Galima teikti pirmenybę dideliam viešajam sektoriui anaiptol nepasisakant už griežtą planavimą. Dabar pažvelkime į tuos kriterijus, kurie lemia viešojo sektoriaus dydį, ir visai nebūtina planavimui teikti pirmenybę rinkos atžvilgiu. Tai darydami sutelksime dėmesį ties vyriausybės vykdomu išdėstymu (alokacija) ir perskirstymu, o ne planavimo procedūrų ar plačios vyriausybės nuosavybės naudojimu, jomis pakeičiant rinką, pasirinkimą ir konkurenciją.

Gėrybių prigimtis

Koks nors visuomeninio pasirinkimo mechanizmas parūpina piliečiams prekes ir paslaugas, kurių jiems, jų įsitikinimu, reikia; tas pasirinkimo mechanizmas turi užtikrinti ir priešingų interesų ginčų sprendimo taisykles, nes piliečiai gali nesutar-

ti, kiek ir kokių gėrybių jiems reikia. Tačiau, kaip galima spręsti, yra tokių gėrybių, kurių tik vienas kitas pilietis nelaikytų būtinomis: vidaus ir išorės taikos palaikymas, lygybė pagal įstatymus ir derama teisėtvarka, sutarčių vykdymo užtikrinimas. Tokios prekės ir paslaugos turi būti teikiamos viešosios

1.6 lentelė. *Gėrybių tipai*

	Vientisumas	Konkurencija
Neatskiriamumas	Viešosios gėrybės	Bendros nuosavybės gėrybės
Atskiriamumas	Mokamos gėrybės	Privačios gėrybės

politikos priemonėmis, nes dėl jų savybių – jos nedalomos – rinka negali jų pateikti.

Rinkos mechanizmo ašis yra savanoriški mainai tarp piliečių; mainų pritaikymo sritį riboja išsisukinėjimo reiškinys (Buchanan, 1968). Išvada yra ta, jog egzistuoja tam tikras prekių ir paslaugų rinkinys, kurį turi teikti valdžia; mat savanoriškų mainų principas, kai piliečių grupė didėja, atveda prie kalinio dilema nusakomos padėties (Mueller, 1989). Taigi turi būti viešoji politika – kaip įvairaus tipo rinkos ydų funkcija (Layard, Walters, 1978). Šio argumento bendresnis naudojimas politikos labui ir rinkos atžvilgiu yra grynoji viešųjų gėrybių teorija (Samuelson, 1954).

Kaip dėstoma pagrindinėje ir tradicinėje viešųjų finansų kurso temoje (Musgrave, Peacock, 1967), egzistuoja toks rinkinys gėrybių, kurioms būdinga neatskiriamumas ir vientisumas; jų rinkos mechanizmas pateikti negali, o piliečiai jų nori. Atsižvelgiant į tokių gėrybių technines ir ekonomines savybes paprastai padaromas sprendimas naudoti kolektyvinio pasirinkimo mechanizmą (Ostrom, Ostrom, 1977) (1.6 lentelė).

Neatskiriamumas numano rinkos ydą, nes tai – viena bendresnės sąvokos, nepriskiriamumo (Head, 1974), arba eksternalumo (Pigou, 1962), pusė, kuri reiškia, kad čia kainų me-

chanizmas negali būti panaudotas visai visuomeninei naudai išreikšti arba visoms visuomeninėms sąnaudoms padengti. Kita vertus, vientisumas taip pat numano rinkos ydą, – jei kiekvienas gali naudoti kurią nors prekę ar paslaugą, tai kodėl nustatinėti tai gėrybei kainą, jei jos ribinės sąnaudos lygios nuliui? Viešoji politika todėl ir būtų atsakinga už to specifinio gėrybių rinkinio išdėstymą (alokaciją); tai būtų viešosios gėrybės, nusakomos neatskiriamumo ir vientisumo deriniu, tokios, pavyzdžiui, kaip gynyba ir teisėtvarka, o rinka tuo metu pasirūpintų kitokio pobūdžio prekėmis. Pasirinkimas tarp tų dviejų institucijų – balsavimo ir biurokratijos iš vienos pusės ir rinkos mechanizmo iš kitos – tiesiai išreikštų piliečių pirmenybines nuostatas dėl galimų viešųjų gėrybių bei kitokių gėrybių derinių.

Kolektyvinio veiksmo logika

Viešųjų gėrybių išdėstymo (alokacijos) problema yra tik vienas bendros kolektyvinio veiksmo problemos variantas (Olson, 1965, 1982). Kolektyviniame veiksme, kuriuo pateikiamos kokios nors viešosios gėrybės, – pavyzdžiui, kolektyvinės derybos dėl atlyginimų arba ekonominis augimas, – yra dvi fundamentinės problemos.

Pirma, egzistuoja išsisukinėjimo problema: kiekvienas, netgi ne profesinės sąjungos narys, gali pasinaudoti ta gėrybe, nors jis neprisideda prie jos išlaidų padengimo. Šis nepatogumas galėtų būti vadinamas N-1 problema: jei N asmenų grupė pasirūpina viešąja gėrybe, tada N-1 gali išsisukinėti tiek laiko, kiek bent vienas asmuo teiks tą gėrybę. Bet jei kiekvienas vadovausis tokia logika, jokios gėrybės išvis nebus.

Antra, egzistuoja ir 1/n problema – ta prasme, kad jei keli asmenys pasirūpina viešąja gėrybe, tada kiekvienas asmuo gali gauti tik 1/n-ąją jos dalį, nes ta gėrybe galės naudotis n asmenų arba visi tos visuomenės asmenys. Vadinasi, jei iš dešimties didelių profsąjungų viena atsisako reikalauti bent nedidelio atlyginimų padidinimo, norėdama pristabdyti infliaciją arba

paskatinti ekonomikos augimą, tai jai teks tik 1/10 tų viešųjų gėrybių dalis. Jei toji profsąjunga nedidelė, jos siekis sumažinti atlyginimų didinimą, kad pažabotų infliaciją ar paskatintų ekonomikos augimą, išvis neturės visuomenėje kokios nors reikšmės, nes 1/n-oji dalis bus be galo maža.

Visų globėja ar naktinis sargas

Buvo manoma, jog tokia pozicija apibrėžiant institucijų mastą pagal gėrybių prigimtį sutampa su klasikine minimalios valstybės teorija – Mančesterio *laissez-faire* liberalizmo valstybe kaip naktiniu sargu. Tačiau nėra argumentų, kurie sutrukdytų skirti daugumą visuomenės išteklių viešosioms gėrybėms teikti – paneigti maksimalios valstybės teorijos, tokios, pavyzdžiui, kokia būna tikro karo metu.

Viešųjų gėrybių teorijoje sunkumas yra tai, kad jos pagrindinė sąvoka – nepriskiriamumas – nėra labai preciziška. Beveik visų prekių gamyboje ir vartojime galima nustatyti esant šalutines teigiamas arba neigiamas pasekmes; nėra taip, kad vieną gėrybių grupę galėtume kuo tiksliausiai apibūdinti kaip esant neatskiriamo vartojimo, o likusias – kaip išskiriamo vartojimo. Jei šalutinė pasekmė yra savybė, didesniu ar mažesniu laipsniu būdinga visiems gėrybių tipams, tai, vadinasi, vargiai galima rasti kokias nors ribas viešajai politikai jos santykyje su rinka. Reikalingas nepriklausomas kriterijus, pagal kurį galima būtų spręsti, kuri šalutinė pasekmė turi tapti viešosios politikos tikslu.

Toks kriterijus turėtų ne tik leisti identifikuoti geras ar blogas šalutines pasekmes, bet ir įvertinti vyriausybės gebėjimus imtis veiklos (Coase, 1960; Buchanan, Stubblebine, 1969). Pavyzdžiui, nepriskiriamumo buvimas savaime niekada negali būti pakankama sąlyga viešajai politikai; reikia ne tik žinoti apie piliečių preferencijas neatskiriamo vartojimo gėrybėms ar socialinėms reikmėms, bet ir viešosios politikos su tam tikra institucine sąranga įgyvendinimo sąnaudas. Vadinasi, bus sunku griežtai skirti gėrybių prigimtį ir jų išdėstymo (aloka-

cijos) mechanizmą. Jei neatskiriamumo ir vientisumo derinys yra viešosios politikos argumentas, tai ką tada pasakytume apie neatskiriamumo ir varžybiškumo derinį?

Bendruomeninės nuosavybės drama

Jei kolektyvinio pasirinkimo mechanizmo atrankos kriterijus yra gėrybių prigimtis, tai nusakant gėrybių būdingąsias savybes vartotini instituciniai apibendrinimai. Tačiau bendro naudojimo gėrybių pavyzdys rodo, koks menkas yra techninių apibūdinimų ir iš institucinės sąrangos kildinamų savybių skirtumas. Buvo teigiama, kad viešosios politikos reikia imtis tada, kai vartotojų išskyrimas neįmanomas, tačiau ką reiškia „neįmanomas“? Negalimas esamų technologijų sąlygomis ar negalimas ekonomiškai, esamų ekonominių institucijų sąlygomis?

Jei suvoksime, kad gėrybių apibūdinimas fundamentine 2x2 lentele nėra padarytas kartą ir visiems laikams, bet priklauso nuo technologijos ir institucijų evoliucijos, tada idėją apie glaudų ryšį tarp gėrybių ir išdėstymo (alokacijos) mechanizmų teks modifikuoti. Neatskiriamumas gali būti viešosios politikos priežastis, bet lygiai taip pat tai gali būti argumentas už technologijų ir institucijų tobulinimą – iki tol, kol prekė ar paslauga taps atskiriamo vartojimo gėrybe.

Daug išteklių visuomenė valdo bendrai, kada atskiriamumas neįmanomas, bet tie ištekliai negali būti apibūdinti Samuelsono (1954) pateikta vientisumo prasme: „kiekvieno asmens tokių gėrybių vartojimas nė kiek nesumažina bet kurio kito asmens šitos gėrybės vartojimo“ (1954: 387). Problema čia yra ne gėrybių pateikimas, bet gėrybių išsaugojimas. Kaip teikti tą apsaugą? Jei apsauga, tai yra išskiriamumas, neveikia, juolab neveiks rinkos mechanizmas. Mainų kalinio dilemos problema netgi dar sudėtingesnė bendro aruodo gėrybių atveju nei viešųjų gėrybių atveju, kadangi bendro naudojimo gėrybių atveju vieno asmens vartojimas atveda prie kito asmens vartojimo sumažinimo.

Taigi individų racionalumas vers sparčiai sunaudoti bendro aruodo turtą, nes išsisukinėtojas ne tik pasinaudotų juo mainais už nieką, bet ir sumažintų naudą kitiems. Vienas kitas pilietis gali susitaikyti su išsisukinėtojo reiškiniu grynųjų viešųjų gėrybių atveju, jei jis pats labai vertina tą viešąją gėrybę – pavyzdžiui, vargingųjų naudojimąsi gaunamomis pajamomis (Olson, 1965), tačiau tai neįmanoma bendro aruodo gėrybių atveju. Čia kiekvienas asmuo turės stiprių paskatų naudotis bendrąja nuosavybe, tačiau jų neturės, kad tartųsi dėl tokio turto apsaugos.

Vadinasi, bendro aruodo gėrybės yra viešosios politikos pateisinimas? Jei mainų principas neveikia, pradės veikti valdžia; arba greičiausiai tinkamas sprendimas būtų pakeisti kalbamų gėrybių prigimtį (Hardin, Baden, 1977)? Užuot griebusis viešosios politkos priemonių, bendro aruodo gėrybių problemą būtų galima išspręsti pakeičiant atitinkamų išteklių naudojimo technologiją ir institucijas ir šitaip padarant išskyrimą negalimą, o išdėstymą (alokaciją) rinkos principais – galimą. Jei tokios gėrybės gali būti apibrėžtos privačios nuosavybės institucijų terminais, tada išskyrimas tampa įmanomas ir kalinio dilema pasidaro nebeaktuali.

Bendro aruodo gėrybes pertvarkant į privačią nuosavybę gali prireikti papildomų sąnaudų, tačiau tokia galimybė aiškiai parodo, kad neatskiriamumas nėra pakankama sąlyga turėti viešąją politiką. Lemia ne tai, kad viešoji politika turi padaryti, ko nepadaro rinka, bet santykinė pusiausvyra tarp tų dviejų sistemų institucijų, nusistovinti pagal kiekvienos institucijos „už“ ir „prieš“. Užuot sprendę pagal galimumą, turime spręsti pagal efektyvumą.

Nesumažintumas

Tas faktas, kad piliečiai gali būti atriboti nuo kokios nors gėrybės vartojimo, nereiškia, jog rinkos būdas nekelia problemų. Egzistuoja gėrybių rinkinys, vadinamas mokamo-

mis gėrybėmis, kurių vartojimui būdingas vientisumas, tačiau kartu įmanomas ir visiškas atskiriamumas. Visuomeninio pasirinkimo problema mokamų gėrybių atveju yra rasti tokį pasirinkimo mechanizmą, kuris pripažįsta viešąją tokių gėrybių prigimtį, kai panaudojamas atskiriamumo principas: kodėl yra prasmė atriboti piliečius nuo tokių gėrybių vartojimo, jei tų gėrybių vartojimas nemažina jų vertės kitiems vartotojams?

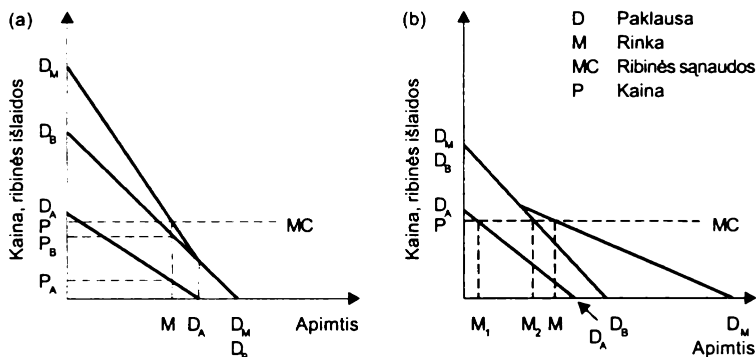
Taigi mokamų gėrybių – tokių, kaip keliai, parkai ir kai kurios komunikacijų rūšys – teikimas yra paradoksalus: kitaip nei grynųjų viešųjų gėrybių atveju atskiriamumas čia nėra techniškai ar ekonomiškai negalimas, kitaip tariant, tų gėrybių teikimo išlaidos gali būti padengiamos ir kalinio dilema neiškyla; tačiau, kita vertus, socialine prasme nėra tinkamas dalykas atskirti prie išlaidų padengimo neprisidedančius piliečius, kadangi tokių gėrybių vartojimo ribinės sąnaudos labai nedidelės. Naudoti atskiriamumo principą mokamų gėrybių atveju reikštų tai, kad tokių gėrybių yra teikiama nepakankamai. Kiltų rizika, jog nepasinaudojama visa ta nauda, kurią duoda masto ekonomija; tiesą sakant, vientisumas yra kraštutinis nesumažintumo variantas, kurį galima modeliuoti kaip su masto ekonomija susijusį reiškinį.

Koks tad išdėstymo (alokacijos) mechanizmas yra tinkamiausias nesumažintumo atveju, jei norima jį derinti su atskiriamumu? Norint pasistūmėti diskutuojant apie dviejų pagrindinių alokacijos mechanizmų – viešosios politikos ir rinkos – privalumus ir trūkumus, reikėtų skirti du nesumažintumo tipus.

1. *Masto ekonomija vartojant.* Vientisumas reiškia tai, kad kiekvienas pilietis vartoja tą pačią gėrybę, ir piliečių preferencijų tos gėrybės atžvilgiu įvairovę išreiškia jų ribinio noro mokėti už ją (Lindahlo mechanizmas) skirtumai. Taigi socialinės paklausos kreivė bus individualių paklausos kreivių vertikali suma, o teikiamą tos gėrybės kiekį apibrėš pasiūlos kreivės susi-

kirtimo su vertikalaus sumavimo būdu išvesta paklausos kreive taškas (1.1 pav.).

Kai yra varžybiškumas, paklausos kreivė bus horizontalaus individualių paklausos kreivių sumavimo rezultatas; kaina bus vienoda visiems individams, tačiau vartojamas kiekis skirtingas (1.1 b pav.). Tai yra bus priešingai negu vientisumo atveju, kada skirtingos yra Lindahlo kainos, bet visi vartoja vienodą kiekį (1.1 a pav.).



1.1 pav. *Viešosios gėrybės, privačios gėrybės ir optimalumas*

Kad mokamas gėrybes tinkamai išdėstytume pagal rinkos principus, reikia, kad būtų skirtingų kainų sistema, kuri atitiktų skirtingas individualias paklausos kreives. Ar įmanoma tokia kainų diskriminavimo sistema? Buvo teigiama, jog vienas iš rinkos išdėstymo (alokacijos) mechanizmų – tobula konkurencija – šios problemos negali išspręsti, nes esant tobulai konkurencijai kaina nėra pavaldi nei gamintojams, nei vartotojams (Head, 1974: 79). Tačiau Haroldas Demsetzas išsakė kitokią nuomonę:

> Tos pačios gėrybės skirtingos kainos privačių prekių pasaulyje nesuderinamos su tobula konkurencija. Tačiau tai galėtų būti suderinama, jei firma, savo prekę parduodama už R2 ar R1 rinkose D2 ir D1, neatsisako parduoti tos prekės rinkoje D3 už kainą R3 (1970: 302).

Sunkumas dėl mokamos gėrybės išdėstymo (alokacijos) naudojant rinkos mechanizmą yra, matyt, ne tiek nustatyti, kuris tipas jai yra tinkamiausias – tobula konkurencija ar monopolinė konkurencija. Abiem atvejais išliks ta pati problema, ypač pasunkėjanti, kai tos gėrybės norinčių piliečių grupė padidėja: kaip užsitikrinti žinojimą apie piliečių preferencijų įvairovę vientisai teikiamoms gėrybėms, kad galima būtų įvesti skirtingų kainų, atspindinčių tą įvairovę, sistemą? Ar išvis galima sukurti tokią informacijos bazę, kuri leistų nustatyti vadinamąsias Lindahlo kainas ir įvesti atitinkamas rinkliavas ar mokesčius?

Kai piliečių grupė viršija tam tikrą ribą, neabejotinai prireikia mokamų gėrybių atveju turėti viešąją politiką ar tiesiog jas viešai teikti, nes teikiant jas rinkos principais diferencijuotomis kainomis atsirastų nemenkų visuomeninių išlaidų. Jei kaina įvairioms piliečių grupėms varijuoja kitaip nei tų grupių preferencijos, privačios išlaidos bus didesnės arba mažesnės už visuomenines išlaidas. Be to, jei kaina įvairioms piliečių grupėms varijuoja atspindėdama skirtingas jų paklausos lenteles, tada kiekvienas pilietis turi paskatų iškraipyti savo preferencijas. Lygiai kaip išsisukinėjimo problema yra pagrindinis galvosūkis išdėstant viešąsias gėrybes bei bendros nuosavybės gėrybes rinkos mechanizmu, taip ir preferencijų iškraipymų problema yra esminė mokamų gėrybių teikimo rinkos principais kliūtis.

Tiesą sakant, pati idėja turėti diferencijuotų kainų sistemą kartu vartojamoms gėrybėms yra akivaizdžiai nereali. Kai tokias mokamas gėrybes, kaip teatrai, kabelinė televizija arba telefono paslaugos, teikia rinka, tada arba naudojamasi vienoda kaina, arba ta gėrybė yra transformuojama į daugiau ar mažiau panašių gėrybių įvairovę, realizuojamą įvairiose rinkose.

2. *Masto ekonomija gamyboje.* Mokamų gėrybių teikimas gali sukurti ir dar vieną problemą, imantis jas teikti rinkos mechanizmu – tai susiję su tuo, kad kai kurioms mokamų gėrybių rūšims būdingos mažėjančios ribinės sąnaudos (Musgrave,

1959; 137). Net jei principingai išskiriamumas yra įmanomas, tobula konkurencija gali būti praktiškai nepriimtina, tarkim, dėl elektros energijos generavimo sąlygų. Pakanka prisiminti standartinį monopolijos atvejį (Bilas, 1971). Jei gamybos apimtis išteklių vienetui didėja augant gamybos mastui, tada ilgo laikotarpio ribinės sąnaudos gali būti mažesnės už ilgo laikotarpio vidutines išlaidas, o tai reiškia, kad tobula konkurencija čia nepasiteisins (Layard, Walters, 1978).

Šiuo atveju jau monopolijos, o ne tobulos konkurencijos mechanizmas sudaro galimybę teikti tokias mokamas gėrybes, nes tada kainą galima padaryti lygią ilgo laikotarpio vidutinėms išlaidoms, šitaip išvengiant gamintojo nuostolių (Ramsey'io optimali kaina). Tačiau visuomenės požiūriu tai nebus optimalus sprendimas. Kadangi kaina nebus lygi ribinėms sąnaudoms, išliks pagrindas viešajai politikai įsikišti į rinką. Vyriausybė gali imtis diegti reguliavimą, mokėdama monopolijai už tai, kad ji išplėstų gamybą, iki kaina taps lygi ribinėms sąnaudoms, arba ji gali įkurti kokią nors viešąją įstaigą, kuri kontroliuotų kainą ir kiekį.

Taigi mažėjančių sąnaudų reiškinys gali būti viena iš priežasčių viešajai politikai, nes rinka – tobula konkurencija ar monopolija – gali nevykdyti standartinės efektyvumo sąlygos; bet reikia griežtai pabrėžti, kad esant nesumažintumui viešoji politika nėra pakankama sąlyga socialiniam efektyvumui. Žinoma, iš to fakto anaiptol dar neišplaukia išvada, kad esant rinkos ydai problemą išspręs viešoji politika. Viešasis įsikišimas viena ar kita forma pagerins mokamų gėrybių teikimą palyginti su rinkos tvarkomu jų teikimu, tik jei trūkumai, būdingi teikiant tą gėrybę viešąja gamyba, yra menkesni nei standartinės rinkos ydos (per maža apimtis esant per didelei kainai). Kokie sunkumai kyla teikiant gėrybes viešosios politikos principais? Pažvelkime į argumentus, pateikiamus vyriausybės organizuojamo privačių gėrybių teikimo naudai; tai yra į didįjį ginčą tarp socializmo ir kapitalizmo (Bergson, 1982).

Barone'o teorema

Privačios gėrybės yra viešųjų gėrybių priešybė – jos atitinka išskiriamumo kriterijų. O nauda, gaunama jas vartojant, yra jas vartojančių piliečių internalizuojama. Daroma prielaida, kad kaip tik privačios gėrybės yra tas gėrybių tipas, kuris tinka būti išdėstomas rinkos alokaciniu mechanizmu: čia nėra šalutinių pasekmių ir yra visiškas sumažintumas, tai yra kiekvienas pilietis gali veikti nepriklausomai nuo kitų. Kokios tad yra tokių gėrybių efektyvaus išdėstymo (alokacijos) sąlygos? Ar viešoji politika ir/ar rinka tas sąlygas tenkina? Išdėstymo (alokacijos) efektyvumas susideda iš dviejų komponentų, atsirandančių dėl bazinės nuostatos gerovės ekonomikoje: mainų efektyvumo ir gamybos efektyvumo (Bergson, 1969; Lange, 1969).

Mainų efektyvumas nusako būseną, kai bet kokie tolesni mainai nebegali padidinti kurio nors vieno piliečio gaunamos naudos nesumažindami kito piliečio gaunamos naudos, tai yra kai ribinės substitucijos normos bet kuriai gėrybių porai yra visiškai vienodos visiems tas gėrybes vartojantiems individams. Atitinkamai gamybos efektyvumas reiškia, kad joks tolesnis gamybos veiksnių sąnaudų pakeitimas negali padidinti vienos gėrybės apimties nesumažindamas kitos gėrybės apimties, tai yra ribinės transformacijos normos kuriai nors gėrybių porai tampa vienodos visiems tų gėrybių gamintojams. Absoliutus optimumas pasiekiamas tada, kai ribinė substitucijos norma yra lygi ribinei transformacijos normai visoms visuomenėje vartojamų gėrybių poroms.

Galima įrodyti, kad esant tobulai konkurencijai kainų sistema pasiekia tokį maksimumą, jei gamybos galimybių rinkinys nustatytas teisingai. Ar tokiu atveju galime daryti išvadą, kad privačių gėrybių teikimas turi būti paliktas rinkos, kaip efektyvaus išdėstymo (alokacijos) mechanizmo, sprendimams ir kad viešoji politika nepajėgi patenkinti individualių poreikių privačioms gėrybėms? Privačių gėrybių atveju tobula konkurencija tarp rinkos institucijų yra pakankama sąlyga socialiniam efektyvumui.

Iš Barone'o teoremos galime padaryti išvadą, kad viešoji politika taip pat pajėgi tenkinti efektyvumo sąlygas (Barone, 1935). Gamybos ministerija socialistinėje valstybėje gali pasiekti tokio pat laipsnio, kaip ir rinka, ir mainų efektyvumą, ir gamybos efektyvumą, ir maksimalų bendrąjį efektyvumą, jei vyriausybė turi tokią pačią informaciją, kokią apdoroja rinka. Ir kaip tik čia yra vienas iš kiečiausių viso reikalo riešutėlių – ar praktiškai įmanoma surinkti tokį milžinišką kiekį žinių apie piliečių preferencijas ir gamybos galimybes (Hayek, 1935)?

Kontroversija tarp planinio ūkio ir rinkos ūkio tampa informacijos ir paskatų problema. Ar viešosios politikos priemonėmis galima surinkti ir apdoroti tokį pat informacijos kiekį, koks egzistuoja decentralizuotoje rinkos sistemoje? Ar gali viešosios institucijos motyvuoti dalyvius rasti visuomeniškai racionalius sprendimus? Anot socialistinių ekonomistų, tai esą įmanoma, ir ne tik teoriškai, bet taip pat ir praktiškai (Lange, Taylor, 1964). Tačiau tokį požiūrį energingai neigia tie autoriai, kurie yra įsitikinę, kad planavimas privačių gėrybių išdėstymo (alokacijos) prasme nesudaro prielaidų efektyvumui (Caiden, Wildavsky, 1974).

Kai kurie autoriai gerovės ekonomikos teoremą apie būtinas išdėstymo (alokacijos) efektyvumo sąlygas nukreipė prieš rinką bei jos institucijas ir pajungė argumentuoti viešosios politikos, vyriausybės vykdomo planavimo bei valstybinės gamybos priemonių nuosavybės naudai (Lerner, 1944; Radomysler, 1969; Little, 1973). Teigiama, kad rinka, kokia ji realiai yra su savo monopolijomis, oligopolijomis ir monopolinės konkurencijos reiškiniu, toli gražu neatitinka tobulos konkurencijos modelio (Chamberlain, 1988). Tai reiškia, jog privačių gėrybių išdėstymas rinkos priemonėmis neįvykdo efektyvumo sąlygų, kurias vis dėlto būtų galima įvykdyti viešosios politikos ir planavimo priemonėmis (Bohm, 1976). Vadinasi, kalbant socialistinės ekonomikos terminais, Barone'o apibrėžta gamybos ministerija galėtų pakeisti rinką netgi ir dalomoms prekėms.

Darsyk dera priminti, kad rinkos ydos faktas yra pakankama sąlyga pakeisti ją viešąja politika tik tada, jei galima įrodyti, jog viešosios politikos atveju jos ydos pasireiškia rečiau negu esamose rinkose pasireiškia rinkos ydos. Dar niekada nepavyko to įrodyti, o jau turimas empirinis patyrimas apie planinio ūkio efektyvumą taip pat bejėgis tai patvirtinti.

Samprotavimai apie efektyvumą kaip esminį kriterijų renkantis tarp viešosios politikos ir rinkos implikuoja išvadą, kad būtina daugiau atsižvelgti į piliečių suverenumo principą. Fundamentalus klausimas yra toks: kuris iš išdėstymo (alokacijos) mechanizmų yra tinkamiausias, jei atsižvelgsime į demokratinės visuomenės piliečių preferencijas? Dabar atėjo laikas pažvelgti į tas pozicijas, kurios sprendžia viešosios politikos klausimą apeidamos piliečių suverenumo principą.

Rekomenduotinos gėrybės

Kiek kolektyvinio pasirinkimo mechanizmas turi atspindėti piliečių preferencijas? Kai kas teigia, kad negalima pažeisti piliečio suverenumo principo, o visuomeninis pasirinkimas turi būti procedūra sumuoti ar apibendrinti individualias preferencijas. Anot tokios pozicijos, gyvybiškai svarbu nustatyti, kiek rinkos pasirinkimas ar viešoji politika atitinka daugumos piliečių preferencijas ir ar ji yra visuomeniškai pagrįsta.

Visai kitokios pozicijos laikomasi teigiant, kad visuomeninis pasirinkimas turi būti norminis, tai yra atitikti etinius reikalavimus, kad ir kokios būtų piliečių preferencijos. Pagal vieną šios doktrinos variantą viešoji politika reikalinga paskirstant rekomenduotinas gėrybes, tai yra tokias gėrybes, kurios yra teiktinos pagal tam tikrus viešosios politikos standartus (Musgrave, 1959). Rekomenduotinų poreikių identifikavimas atveria galimybes plačia viešosios politikos formavimo veikla pakeisti rinkos elgseną ir rinkos pasekmes.

Nėra kokių nors ribų nustatant, kiek rekomenduotinų gėrybių turėtų būti, išskyrus patį norminį standartą. Kita ver-

tus, pati rekomenduotinų gėrybių sąvoka nužymi esminę socialinės valstybės ar kolektyvinio sprendimo dimensiją – tą faktą, kad mes, kaip piliečiai, galime būti linkę individualų racionalumą laikyti kitokiu nei kolektyvinis racionalumas (Hardin, 1982). Net jei ne visi individualūs piliečiai vertina išsilavinimą, kultūrą ir meną, bet tik jų dauguma, – to pakaks, kad bus manoma, jog šie dalykai yra svarbūs visai visuomenei ir dėl to turi būti teikiami viešosios politikos priemonėmis.

Problema yra apibrėžti individualių reikmių arba preferencijų sąvoką; ar kolektyvinį pasirinkimą reikia pagrįsti faktiškomis, ar idealiomis piliečių preferencijomis privačių bei viešųjų gėrybių atžvilgiu? Kai į sceną greta pozityvistinių svarstymų išeina norminiai samprotavimai, rinkos ir viešosios politikos demarkavimo problema pereina į etikos arba socialinio teisingumo plotmę. Paprastai tie norminiai samprotavimai demarkavimo tema iškyla kaip perskirstymo kriterijai arba teisingumo principai.

Viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos) pagrindimas

Viešųjų finansų tradicijos dėka viešasis sektorius turi savo vietą visuomenėje – vietą, kurią galima vienareikšmiškai apibrėžti tyrinėjant sudėtines technines bei ekonomines gėrybių savybes. Jei tos savybės visuomenei yra žinomos, tai žinomas ir biudžeto dydis. Tai tam tikras „valstybės teorijos“ variantas, kuriuo bandome nustatyti, kokiomis aplinkybėmis žmonės nusprendžia, kad išplėsti vyriausybės valdžią yra būtina dėl jų pačių ekonominių interesų geresnio įgyvendinimo (Baumol, 1965: 51).

Taigi turime išsiaiškinti, ar yra toks savybių rinkinys, kurį būtų galima panaudoti kaip kriterijų sprendžiant, kokį gėrybių rinkinį turi pateikti vyriausybė pagal vartotojų preferencijas. Ankstesnis tyrimas teigia, kad čia tiks tokie sprendimo kriterijai: nepriskiriamumas ir nesumažintumas.

Principingai žiūrint, kokiai nors gėrybei neatskiriamumas būdingas tuomet, kai potencialūs jos vartotojai negali būti atskirti nuo naudojimosi ja. Tačiau jei nors truputį pakeisime, tas kriterijus gali būti grynai ekonominės prigimties: būtent ekonomiškai gali būti nepriimtina atskirti kitus vartotojus, jei kokia nors gėrybė teikiama vienam vartotojui. Čia tik svarbu, ar tą atskiriamumą galima įgyvendinti techniškai arba ekonomiškai. Jei techninis kriterijus iš tiesų apibrėžia tokį gėrybių rinkinį, kuris pamatuotai gali pasižymėti neatskiriamumu, tai, kita vertus, ekonominis kriterijus gali būti pritaikytas visai ne taip griežtai: kada ekonomiškai nepagrįsta atskirti žmones nuo kokios nors gėrybės vartojimo?

Ekonominį kriterijų panaudojant lyg ir reikėtų papildomo kriterijaus, pagal kurį nustatytume, koks potencialių vartotojų atskyrimas leistinas išlaidų požiūriu. Kokių gėrybių atžvilgiu vartotojai yra griežtai neatskiriami, jei pasikliausime atskiriamumo principo kaip „naudojimosi preke sumokėjus jos savininko nustatytą kainą“ (Musgrave, 1959: 9) apibrėžimu? Ostrom ir Ostrom mini tokias gėrybes: taika ir bendruomenės saugumas, šalies gynyba, uodų naikinimas, oro teršimo kontrolė, apsauga nuo gaisrų, gatvių priežiūra, orų prognozės, viešoji televizija (1977: 12).

Galima būtų ginčytis teigiant, jog kai kurių paminėtų gėrybių – gatvės, viešoji televizija ir orų prognozės – atveju anaiptol nėra aišku, ar besinaudojantys jomis vartotojai atskiriami pagal techninį, ar pagal ekonominį atskiriamumo principo interpretavimą. Tačiau – ir čia yra viso reikalo esmė – ar neatskiriamumas yra būtinas ir/ar pakankamas kriterijus imtis viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos)?

Daugelis šiandien viešojo sektoriaus biudžetuose išvardytų dalykų vargiai tenkintų techninį neatskiriamumo kriterijų – iš to darytina išvada, kad jis iš tikro nėra būtinas kriterijus viešajam išteklių paskirstymui. Jis greičiausiai negalėtų būti pakankamas kriterijus, kadangi yra daug gėrybių, kurioms būdingas neatskiriamumas, jei jos paskirstomos rinkos mechanizmo būdu; dėl to ir reikalingas kriterijus, pagal kurį nu-

spręstume, kurias iš tokių gėrybių turėtų skirstyti vyriausybė ir kokiomis jų apimtimis.

Galima manyti, kad neatskiriamumas paprasčiausiai yra grynoji šalutinės pasekmės sąvokos išraiška (Head, 1974: 51). Jei taip, tai norėdami panaudoti neatskiriamumo kriterijų kaip argumentą vyriausybės vykdomo išteklių išdėstymo (alokacijos) naudai, turime turėti naują kriterijų, kuris papildomai nurodys, kuri šalutinė pasekmė bus pagrindas atitinkamo masto vyriausybės įsikišimui. Pats vienas neatskiriamumo kriterijus čia nepagelbės, kadangi jo panaudojimui reikalingas kriterijus, kurio mes ir ieškome.

Pasiūlos ir paklausos vientisumas, kaip atrodo, yra rinkos ydos pasekmė, nes jis numano skirtingas kainas vienai ir tai pačiai prekei, tuo tarpu kai tobula konkurencija numano vienodas kainas skirtingiems prekių kiekiams, teikiamiems konkuruojančių gamintojų. Vadinasi, vientisumas nusako antrą rinkos ydos tipą. Bet ar vientisumas yra būtina arba pakankama viešųjų išteklių išdėstymo sąlyga?

Labai nedaug gėrybių pasižymi vartojimo neatskiriamumu arba nulinėmis ribinėmis sąnaudomis. Iš tikro daug gėrybių, dažnai skirstomų per viešąjį sektorių, pasižymi tik tam tikru neatskiriamumu arba mažėjančiomis ribinėmis sąnaudomis: tai sveikatos apsauga, elektros ir dujų tiekimas, vandens ir nuotėkų šalinimo sistemos, švietimas ir pan. Dėl vartotojų pertekliaus galimybės visų tokių gėrybių vartojimas yra neatskiriamas tik iki tam tikros ribos. Todėl reikalingas kažkoks naujas kriterijus, kuriuo nustatytume, kada neatskiriamumo mastas jau yra toks, jog reikalingas viešasis išteklių išdėstymas (alokacija).

Vien tik neatskiriamumas vargiai bus būtina sąlyga viešajam išteklių išdėstymui, nes tokių gėrybių pernelyg reta. Netgi tokioms Samuelsono kriterijų atitinkančioms gėrybėms, kaip krašto apsauga ar švarus oras, yra tam tikri mainų ekvivalentai: vienai šalies daliai tokios gėrybės gali būti pateikta tiek, kad kitoje šalies dalyje jos sumažės arba padaugės. Tas faktas, kad viena piliečių dalis naudojasi apibrėžtu tokios gėrybės kie-

kiu, gali turėti aiškias pasekmes toms gėrybėms pateikti kitai piliečių daliai.

Gali pasirodyti sunku, jei išvis įmanoma, įrodyti, kad vientisumas yra pakankama viešojo išteklių išdėstymo sąlyga, nes esama netgi labai daug gėrybių su neatskiriamumo ar mažėjančių sąnaudų savybėmis, kurias visai gerai gali išskirstyti rinkos mechanizmas: baseinai ir kitokie sporto įrenginiai, aukštasis mokslas, sveikatos apsauga ir pan. Akivaizdžiai tad būtinas naujas kriterijus, pagal kurį spręstume, kada vientisumo laipsnis pasiekė tokį lygį, jog jau esti reikalingas viešasis išteklių išdėstymas (alokacija).

Net jei dėl kurios nors gėrybės neatskiriamumo arba mažėjančių sąnaudų egzistuoja rinkos yda ir gėrybė turi būti skirstoma viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos) priemonėmis, vis tiek reikia žinoti, kiek tos gėrybės reikia teikti vyriausybės veikimu. Vientisumo kriterijus yra kriterijaus tipas, bet ne kiekio kriterijus. Jis gali padėti suvokti, kurios gėrybės tinkamos būti vyriausybės teikiamomis, bet niekuo negali pagelbėti nustatyti, kiek tų gėrybių reikėtų teikti. Trūkstama grandis čia, žinoma, yra vartotojų preferencijos.

Griežtai kalbant, neatskiriamumo ir nepriskiriamumo charakteristikų vargiai pakanka siekiant apibrėžti konkretų prekių ir paslaugų rinkinį, kuris atitenka viešojo biudžeto kūrimo sričiai, kadangi tos charakteristikos geriau suvokiamos jų didėjimo ar mažėjimo tvarka nelyginant kelintiniai skaitvardžiai. Tai reiškia, kad galime prekes ir paslaugas surikiuoti pagal šalutinių pasekmių laipsnį ir vientisumo laipsnį. Kokios tada kyla implikacijos viešajai politikai dėl skirtingų šalutinių pasekmių laipsnių ir skirtingų vientisumo laipsnių?

Viešųjų finansų literatūra teigia, kad vyriausybė privalo neutralizuoti neigiamas šalutines pasekmes ir realizuoti dėl masto didėjančią grąžą. Kalbėdami apie neatskiriamumo ir vientisumo laipsnius galime atsiriboti nuo supaprastintos idealaus vyriausybės parūpinamo gėrybių rinkinio koncepcijos.

Gerovės ekonomikos tradicijose šalutinės pasekmės yra tipinis argumentas pagrindžiant vyriausybės veiksmus. Bau-

molis (1965: 52) vien tik šalutines pasekmes ir telaiko viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos) kriterijumi. Kas yra šalutinės pasekmės? Jomis paprastai laikomas skirtumas tarp gamybos arba vartojimo privataus ribinio naudingumo (sąnaudų) ir visuomeninio ribinio naudingumo (sąnaudų). Šalutinės pasekmės gali būti (1) teigiamos, jei privatus ribinis naudingumas mažesnis nei visuomeninis ribinis naudingumas, arba (2) neigiamos, jei privatūs ribiniai nuostoliai yra mažesni nei visuomeniniai ribiniai nuostoliai (neatmestinumas).

Vyriausybė naudoja daugelį priemonių, siekdama sukurti lygybę tarp privataus ir visuomeninio naudingumo bei privačių ir visuomeninių sąnaudų (Johansen, 1978 a: 178–184). Ar galime daryti išvadą, kad šalutinės pasekmės yra pakankama sąlyga viešajam išteklių išdėstymui (alokacijai)? Čia didžiausias kontrargumentas būtų tai, kad vyriausybė turi imtis kitų kriterijų norėdama nuspręsti, kaip tvarkytis su šalutinių pasekmių įvairove. Kaip ji gali nustatyti visuomeninio naudingumo arba visuomeninių sąnaudų, susijusių su kuria nors gėrybe, lygį, jei nepasitikima rinkos mechanizmu?

Problemos esmė yra ta, kad rinkos mechanizmas leidžia agreguoti individualius sprendimus į visuomenines pasekmes, o vyriausybė arba biurokratija neturi savo rankose jokio analogiško institucinio mechanizmo. Norėdama padaryti išvadas apie ribinio visuomeninio naudingumo lygį, vyriausybė turi žinoti ne tik tai, kiek vertina atitinkamą gėrybę kiekvienas atskiras asmuo, bet ir kaip agreguoti tuos skirtingus individualius vertinimus. Jeigu ji žino piliečių preferencijas įvairių šalutinių poveikių atžvilgiu tiek pat gerai, kiek ir tai, kaip jas kartu sudėti, gali galutinai nuspręsti, kiek tokių gėrybių ji turinti teikti.

Taigi ir vėl baigiame išvada apie būtinumą turėti naują kriterijų – preferencijas, kurios leistų klasifikuoti šalutinių pasekmių poveikį viešajai politikai. Jei rinką valdo vartotojų preferencijos, tai piliečių preferencijos valdys viešąjį sekto-

rių tik tuo atveju, jei veiks institucijos, gebančios jas atskleisti ir agreguoti: „sprendimas patenkinti tą ar kitą visuomeninį poreikį kažkokiu būdu turi išplaukti iš atitinkamos grupės individualaus nario preferencijų, sąlygotų jo skonio ir jo „deramos" dalies pajamose visiško užimtumo sąlygomis. Politinis mechanizmas turi pakeisti rinkos mechanizmą" (Musgrave, 1959: 10–11).

Norėdami nustatyti viešojo sektoriaus dydį turime greta ekonominių ir techninių kriterijų turėti ir politinius, kuriuos pasitelkę galėtume agreguoti į kolektyvinį sprendimą svarstydami piliečių preferencijas tų gėrybių atžvilgiu, kurios patenkina šalutinių pasekmių bei vientisumo kriterijus, tai yra apskaičiuoti, kaip ekonomistai sako, *visuomenės gerovės funkciją* (Mishan, 1981).

Rinkos yda pasireiškia paskirstant tokias gėrybes, kurioms būdingi du skirtingi žmonių sąveikavimo, arba abipusės priklausomybės, tipai: šalutinių pasekmių atveju ta abipusė sąveika reiškia, kad vieno asmens veiksmai paveikia kito asmens veiksmus; vientisumo atveju – kiekvieno asmens gaunamas naudingumas priklauso nuo kitų asmenų tos pačios gėrybės vartojimo.

Bet kuri visuomenė turi rinktis tų dviejų abipusės sąveikos tipų atvejais: kiek kokios sąveikos ji pageidauja turėti? Jeigu visuomenė teikia pirmenybę vientisumu grindžiamai sąveikai, tada viešasis sektorius neabejotinai turi būti didelis. Taip pat didelio masto viešasis išteklių išdėstymas bus ir tada, jei visuomenei rūpi šalutinės pasekmės. Bet jei svarbesnėmis bus laikomos sąveikos tarp nepriklausomų naudingumo maksimalizuotojų, tada viešasis sektorius bus mažas.

Viešojo sektoriaus dydis yra ne šiaip gėrybių savybių funkcija ir ne piliečių preferencijų funkcija, bet visuomenėje vyraujančių vertybių arba kultūros funkcija, nustatanti, kas yra šalutinės pasekmės ir kas yra vientisumas. Kaip tvarkytis su abipusės sąveikos ir vartotojų nepriklausomumo ar autonomijos priešpriešos problema, yra ideologijų uždavinys; vien „ekonominių" klausimų tyrinėjimai nepadės išspręsti šios problemos.

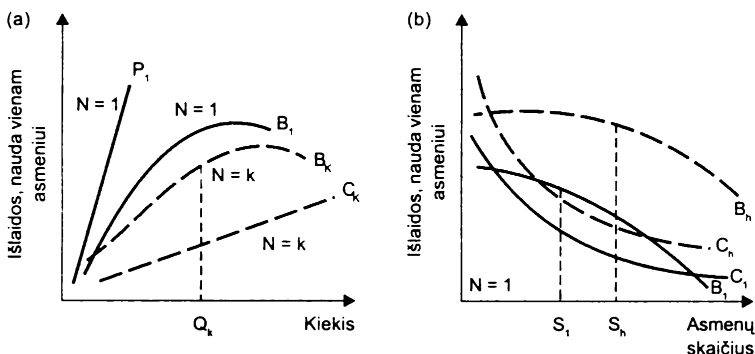
Fiskalinis federalizmas

Klasikinis viešųjų finansų modelis vyriausybės alokacinę veiklos sritį apriboja tomis prekėmis ir paslaugomis, kurios turi akivaizdžiai viešą pobūdį – pavyzdžiui, išorės ir vidaus gynyba (Musgrave, 1959; Buchanan, 1968; Tullock, 1970). Naujausieji viešųjų finansų modeliai išplėtė teorijos lauką pažymėdami, jog viešųjų gėrybių savybės gali būti paverstos viešosios politikos veiksmų kriterijais, kadangi daugybei prekių ir paslaugų būdingas didesnis ar mažesnis atskiriamumas bei vientisumas (Baumol, 1965; Prest, Barr, 1979). Vadinasi, pagrindinis kriterijus būtų tai, ar su šalutiniais poveikiais ir masto ekonomija geriau tvarkosi vyriausybės, ar rinkos institucijos (Bohm, 1976).

Be to, viešųjų finansų koncepcija naudoja keletą paprastų ekonominių principų visai valstybei struktūrizuoti, tai yra fiskalinio federalizmo teoriją (Oates, 1972). Siekiant optimalios institucinės centrinės, regioninės ir vietinės valdžios sandaros, kiekvienam vyriausybės lygmeniui turi būti aiškiai apibrėžti jų uždaviniai ir funkcijos. Šie principai taikytini ne tik federalinėms valstybėms, bet ir formuojant unitarinių valstybių centralizavimo ir decentralizavimo derinį. Tačiau būtina pabrėžti, kad šios ekonominės sveiko proto taisyklės gali prieštarauti galios interesams, kurie taip pat valdo viešojo sektoriaus struktūrizavimą.

Fiskalinio federalizmo idėja glaudžiai susijusi su klubinių gėrybių kategorija (Buchanan, 1965). Vietinė vyriausybė turi susitelkti ties tų prekių ir paslaugų išdėstymu (alokacija), kurioms būdingas vientisumas ar masto ekonomija, tačiau kurios nėra grynos viešosios gėrybės. Imkime, pavyzdžiui, kokią nors nedalomą gėrybę, kuria galėtų naudotis keletas žmonių, gyvenančių apibrėžto ploto kaimynystėje. Tokiu atveju jie galėtų sukurti klubą šitai gėrybei, apskaičiuodami optimalų tos gėrybės dydį kaip žmonių, mokančių už ją, ir žmonių, besinaudojančių ja, skaičiaus funkciją (1.2 a pav.). Taip pat būtų galima nustatyti priimtiną klu-

bo dydį remiantis tuo, kad jis valdys apibrėžto dydžio infrastruktūros vienetą, arba priešingai – nustatyti atitinkamą vietinės bendruomenės dydį, žinant, kokio dydžio yra tas infrastruktūros vienetas, kaip yra parodyta 1.2 b paveiksle.



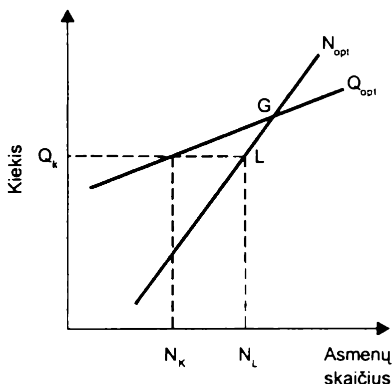
1.2 pav. *Vietinės gėrybės ir optimalumas*

1.3 pav. sujungdami abu brėžinius į vieną gauname optimalų vadinamųjų vietinių viešųjų gėrybių išdėstymą (alokaciją); kitaip tariant, tokių gėrybių, kurios yra nedalomos, tačiau jų naudingumas pamažu nyksta ir jas vartojant galimas vartotojų susigrūdimas. Vietinės vyriausybės ekonominė teorija, kaip galima manyti, teigtų, kad vietos valdžia turi būti formuojama atsižvelgiant į tokių vietinių viešųjų gėrybių poreikių mastą.

Pirma, iš fiskalinio ekvivalentiškumo principo išplaukia išvada, kad nauda ir išlaidos turi būti jungiami draugėn kiek įmanoma glaudžiau, o tai reikštų, jog turėtų būti nustatomi mokesčiai už naudojimąsi vietinėmis viešosiomis gėrybėmis (Cornes, Sandler, 1986). Antra, teisingumo kriterijus turėtų būti įgyvendinamas centrinės vyriausybės bendrųjų perskirstymo programų priemonėmis. Galiausiai vietos vyriausybių naudojamos mokesčių sistemos neveiksmingumo apraiškos turėtų būti koreguojamos centrinės vyriausybės subsidijomis.

Tačiau dabar veikiančios institucijos šių ekonominio efek-

tyvumo ir socialinio teisingumo tinkamo suderinimo principų neįgyvendina. Centrinės ir vietinių vyriausybių sąveika daugiausia grindžiama praktinėmis aplinkybėmis, kuriose apsikeitimas politine galia ir ekonominiu efektyvumu vyksta ne pagal fiskalinio federalizmo modelį.



1.3 pav. *Optimalūs vietiniai klubai*

Rinkos yda ar politikos yda?

Viešųjų finansų mokslo atstovų požiūriu rinkos turi ydų dėl prekių prigimties – jų nepriskiriamumo bei nesumažintumo, o planinės ekonomikos šalininkai rinkos ydas mato jos institucijų iškrypimuose – monopolijų, oligopolijų ir monopolinės konkurencijos susidaryme. Abi pozicijos turi silpną vietą – jose neatsižvelgiama į viešosios politikos ydų galimybę.

Negalime teoriškai palyginti rinkos ydos tikimybės su idealiu viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo modeliu. Vietoj to turime sąlygiškai lyginti abiejų išdėstymo (alokacijos) mechanizmų argumentus „už“ ir „prieš“; vadinasi, pasirinkimą tarp rinkos ir valstybės turėsime grįsti tam tikrais teoriniais samprotavimais apie politikos ydų tikimybę.

Atsižvelgiant į kolektyvinio pasirinkimo tikslą, ar jis būtų gamybos arba vartojimo efektyvumas, ar išteklių paskirstymo teisingumas, rinkos ydos tikimybė turėtų išlaikyti pusiausvyrą su politikos ydos tikimybe – kaip ieškomo pasirinkimo mechanizmo įvertinimo pagrindas. Rinkos ydos egzistavimas pats savaime nėra pakankama sąlyga imtis viešojo sektoriaus programų, nes galima susidurti ir su politikos ydomis.

Argumentai viešojo sektoriaus naudai dažnai grindžiami idealia prielaida apie tobulą fiskalinę sistemą, kurios išlaidomis pasiekiama tai, ko rinka negali atlikti, kai teikiamų gėrybių finansavimas rinkos procesų atžvilgiu yra neutralus (Buchanan, 1967). Naujausia literatūra yra nemažai pasidarbavusi griaudama tokį supaprastintą suvokimą. Tas *institucines problemas* išsamiai aptarsime paskesniuose skyriuose apie politikos formavimo (3 skyrius) ir įgyvendinimo (4 skyrius) modelius.

Rinkos privalumai viršija finansavimo per viešąjį biudžetą privalumus, jei tikėtinas jos teikiamos naudos ir išlaidų skirtumas bus didesnis už analogišką viešojo biudžeto rodiklių skirtumą. Labai tikėtina, kad vyriausybė pateiks kurią nors gėrybę, kurios nepajėgia pateikti rinka; rinkos yda gali būti ypač didelė tokių prekių ir paslaugų atžvilgiu, kurios yra piliečių plačiai vartojamos, o tai reiškia, jog egzistuoja viešosios politikos būtinybė. Viešasis šeimininkavimas neabejotinai gali būti racionalus; ir daugelis teisybės dėlei pritars viešosios politikos vykdomam perskirstymui.

Mokesčių politikos dilemos

Viešasis šeimininkavimas kainuoja. Kaip už jį mokame? Rinkos turi savo pajamų logiką, kuri reikalauja nustatyti biudžetinius apribojimus teikiant gėrybes, taip pat parūpina natūralų būdą atmesti viską, kas neatitinka fiskalinio mokumo kriterijaus. Nors viešosios išlaidos gali būti daromos dėl rinkos ydos egzistavimo, vis dėlto viešojo šeimininkavimo pajamų aspektas nėra toks efektyvus. Iš esmės vyriausybė dengia

išlaidas mokesčiais, nustatomais pagal gaunamą naudą, mokesčiais, nustatomais pagal pajėgumą mokėti, arba deficitinėmis biudžeto išlaidomis, daromomis greta bendrųjų mokesčių įplaukų (Musgrave, Musgrave, 1980; Buchanan, 1967; Brennan, Buchanan, 1980).

Mokesčiai už gaunamą naudą galimi tik ribotu mastu, kadangi pritaikius visuotinį tokio apmokestinimo už viešąją politiką principą būtų reikalinga sudėtinga informacinė sistema, kuri nustatytų kiekvieno piliečio norą mokėti už kiekvieną atskirą gėrybę. To neįmanoma padaryti dėl preferencijų atskleidimo problemos, tokiam mokesčių principui esant negalima įgyvendinti ir perskirstymo politikos. Vietoj šio principo pasitelkus pajėgumo mokėti principą, viešojoje politikoje pasidaro nebeaiškus ryšys tarp aukos ir naudos. O didelio masto deficitinis finansavimas atveria landą didelių matmenų vyriausybei, išsiplėtojusiai toli virš to dydžio, kuriam esant ribinės sąnaudos būtų lygios ribinei jos programų naudai. Iš tikro esamos mokesčių sistemos dažniausiai priklauso nuo mokesčių politikos (Peters, 1991) labiau, negu skelbia viešųjų finansų rekomendacijos efektyvių mokesčių struktūrų klausimu (Atkinson, Stiglitz, 1980).

Įvairiais valdžios lygmenimis formuojant mokesčių politiką strateginiu požiūriu svarbu tas faktas, kad apmokestinimo sprendimai daromi atsižvelgiant į efektyvumą ir teisingumą, t. y. į tikslus, kurie dažnai vienas kitam prieštarauja. Mokesčių institucijų logika sukelia oportunistinį įvairių grupių elgesį, kuriuo siekiama maksimizuoti savo naudą. Kadangi nėra natūralaus ryšio tarp tų, kurie gauna naudą iš viešojo šeimininkavimo, ir tų, kurie už jį moka, mokesčių politika turi savas esmines problemas, egzistuojančias skyrium nuo viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo politinių principų (Fenno, 1966).

Efektyvumo kriterijus reikalauja, kad grynasis nuostolis ir statinės bei dinaminės efektyvumo sąnaudos būtų minimizuotos – kiek tai leidžia visi netikrumai dėl mokesčių naštos bei vartotojų reakcijos į įvairaus pobūdžio mokesčius (pajamų, turto, bendrovių pelno, kapitalo bei įvairius netiesioginius mo-

kesčius). Teisingumo kriterijus gali būti interpretuojamas įvairiai, nelygu pozicija, pasirinkta nevienareikšmės visuomeninio teisingumo sąvokos atžvilgiu.

Nors progresinių mokesčių atžvilgiu plačiai naudojami utilitarinio pobūdžio argumentai (žr. 13 skyrių), dabar nesyk pabrėžiama, kad visuomenė su tokiomis mokesčių schemomis gali patirti nemenkus efektyvumo nuostolius. Iš tikro tik vienas specialus mokestis – vadinamasis bendrasis mokestis – patenkina efektyvumo kriterijų, tačiau bendrasis mokestis netinka perskirstymo funkcijai vykdyti. Bet kuris bendrasis mokestis yra apibrėžto dydžio, ir jo pobūdis toks, kad mokesčio mokėtojas iš tikrųjų negali daryti įtakos savo įsipareigojimams mokėti.

Vidinis prieštaringumas tarp tikslų, kurių atžvilgiu bet kuri mokesčių sistema turi būti įvertinta, apsunkina tokios sistemos kūrimą ir įgyvendinimą, ypač vertinant ją pagal neoklasikinį tokios sistemos modelį (Musgrave, 1959). Bet šis neatitikimas tarp mokesčių realijų ir idealių mokesčių atveria plačias erdves politinei strategijai, kai formuojama viešoji politika šioje srityje, renkantis iš įvairių mokesčių instrumentų.

Norminėje mokesčių teorijoje naudotini keli tikslai. Pirma, mokesčių sistema viešojo šeimininkavimo sąnaudų pusėje turi surinkti pakankamai pajamų, kad apmokėtų programas to šeimininkavimo išlaidų pusėje. Antra, mokesčių sistema turi būti ekonomiška tuo požiūriu, kad švaistymai tegali būti minimalūs per didelės mokesčių naštos bei grynųjų nuostolių prasme. Trečia, ji turi būti tinkama naudoti ūkio stabilizavimo politikoje, prisidėdama prie ekonomikos augimo ir išorės ryšių subalansavimo. Ketvirta, tam tikra prasme ji turi būti teisinga.

Kai naudojama daug įvairių apmokestinimo formų ir kai kurios iš jų yra mokėtojų išvengiamos, atsiranda paskata oportunistiniam elgesiui kuriant ir įgyvendinant mokesčių politiką. Atskiros interesų grupės gali būti netgi labai sėkmingos padėdamos atsirasti mokesčių „skylėms“, kai parlamentas imasi daryti vieno ar kito mokesčio pakeitimus.

Perskirstymo pagrindimas

Viešųjų finansų modelį galima interpretuoti Knuto Wicksellio (1967) koncepcijos sąvokomis, ieškant pusiausvyros tarp Pareto optimumo biudžeto formavime ir konsensuso sprendimuose taisyklės. Jį reikėtų papildyti teorija apie vyriausybės paskirstomąsias funkcijas. Efektyvumo kriterijų tektų papildyti teisingumo argumentais, *ex ante* ir *ex post* skaičiavimais apie viešosios politikos efektyvumo rezultatus. Tačiau viešųjų finansų modelis, pripažindamas paskirstymo kriterijų būtinumą, ne ką tegali pasakyti apie visuomeninio teisingumo kriterijų, įgyvendinamą viešojoje politikoje.

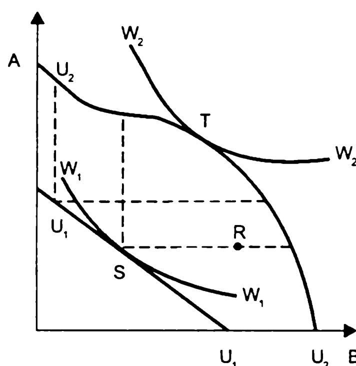
Bandymas daryti sprendimus dėl viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos), remiantis argumentais apie viešųjų gėrybių savybes, grindžiamas individualių preferencijų agregavimo idėja. Bet kuris optimalus išteklių išdėstymas veda į tam tikrą pajamų paskirstymą. Tačiau atsirandantis pajamų paskirstymas gali nebūti teisingas, kadangi nebuvo teisingas pradinis jų pasiskirstymas. Nors efektyvumo kriterijaus naudojimas yra neutralus, tai, kas įvyksta paskiausiai, gali būti nepriimtina visuomenės požiūriu. Pritaikant alokacijos principus reikia turėti omenyje, kad teisingumo reikalai būtų nukreipti paskirstymo institucijoms, kurios užtikrintų teisingą pradinį pajamų pasiskirstymą dar prieš prasidedant mainams ir viešajam gėrybių teikimui (Musgrave, Peacock, 1967).

Išankstinio (*ex ante*) gerovės paskirstymo kriterijaus idėja atlieka tokią pačią funkciją, kaip ir bendroji visuomenės gerovės funkcijos idėja, kuri yra būtinas efektyvumo sąrangos papildymas (Bergson, 1954, 1969; Bator, 1957 a, b). Tai, ką ekonomistai vadina visuomenės gerovės funkcija, yra perspektyva, apimanti norminių principų rinkinį arba teisingumo kriterijų, kuriais galima naudotis, *ex ante* arba *ex post* renkantis perskirstymo modelį. Tai išsamiau aptarsime skyriuje apie norminius modelius. Headas yra pažymėjęs:

> Gerovės maksimizavimo analizėje, tiek privačių gėrybių pasaulio, tiek viešųjų gėrybių pasaulio atžvilgiu, mes nustatome naudingumo galimybių lini-

ją arba begalinę Pareto optimumo taškų aibę, rodančią skirtingus gerovės paskirstymus. Abiem atvejais vienintelio optimalaus arba optimaliausio iš optimalių taško parinkimas neįmanomas be griežto vertybinio visuomenės gerovės funkcijos įvertinimo (1974: 94).

Kada reikia panaudoti visuomenės gerovės funkciją – *ex ante* ar *ex post* alokacinių principų įgyvendinimo atžvilgiu – yra



1.4 pav. *Ex ante ir ex post teisingumas*

ginčytinas klausimas; svarbu tai, kad efektyvumo argumentu tikimasi apibrėžti viešojo sektoriaus dydį jo alokacinėse funkcijose, o teisingumo argumentas, išreikštas visuomenės gerovės funkcija, turėtų padėti išspręsti viešųjų išmokų apimties problemą. Kalbant labiau techniškai, teisingumo suderinimo su efektyvumu problema paprastai sprendžiama naudojantis naudingumo galimybių kreive (U) ir jai pritaikoma visuomenės gerovės funkcija (W) (1.4 pav.).

Tai reiškia, kad problemos sprendimas pradedamas nuo *ex post* procedūros, o teisingumo kriterijus įvedamas jau po to, kai ištekliai yra išdėstyti (alokuoti) ir pajamos paskirstytos kokiu nors mechanizmu, kuris buvo priimtas kaip efektyvus (T). Visos diskusijos apie teisingumo ir efektyvumo derinimą vyksta remiantis prielaida, kad privačių gėrybių pasaulį turi reguliuoti rinka, o viešąsias gėrybes teikti vyriausybė. Akivaizdu,

kad jei yra žinoma gerovės funkcija, galime ją panaudoti *ex ante*, taip užsitikrindami, kad, įgyvendinus efektyvumo principą, pradinė nelygybė (S) nepadidės.

Panaudojant visuomenės gerovės funkcijos mechanizmą kaip priemonę susieti viešajame biudžete nesiderinančias išdėstymo (alokacijos) funkcijas ir paskirstymo funkcijas, iškyla svarbūs teoriniai klausimai apie santykį tarp visuomeninio teisingumo principo ir kolektyvinio pasirinkimo prigimties.

Pirma, pasinaudojimas efektyvumo principu analizuojant daugiausia vartotojų preferencijas privačių gėrybių ir viešųjų gėrybių atžvilgiu savo galutiniais rezultatais priklausys nuo pradinio pajamų paskirstymo. Jei tas pradinis pajamų paskirstymas neatitinka teisingumo principo, tai kaip galime panaudoti visuomenės gerovės funkciją *ex post*? Jei pradinis pajamų paskirstymas visuomeniškai yra teisingas, tada visuomenės gerovės funkcijos *ex post* nebereikia. Jei iš to išplaukiantis pajamų paskirstymas neatitinka teisingumo principo, tada kokia bebus nauda iš *ex ante* kriterijaus?

Problema čia ta, kad ieškant deramo pajamų perskirstymo masto nėra galimybių atskirti visuomenės gerovės funkcijos panaudojimo *ex ante* nuo panaudojimo *ex post*. Kai vyriausybė apsisprendžia, kokio masto pajamų paskirstymo lygybės ji nori, jai tenka susidurti su faktu, jog dažniausiai rezultatas yra efektyvus tik sąlygiškai, atsižvelgiant į pradžioje buvusį pajamų paskirstymą; maža to – perskirstydama pajamas vyriausybė neišvengiamai keičia efektyvumo realizavimąsi. Objektyvumo dėlei pasakysime, kad, apimant situacijas *ex ante* ir *ex post*, efektyvumo ir teisingumo jau negalima atskirti.

Tarkime, yra dviejų individų, A ir B, visuomenė; tų individų naudingumo situacijos *ex ante* ir *ex post* apibūdintos 1.4 paveiksle. Jei A ir B yra taške S ir *ex ante* teisingumo kriterijus laikomas įvykdytu, tuomet nebereikia *ex post* daryti naujų sprendimų siekiant teisingo paskirstymo (T). O jeigu A ir B nėra taške S, o kuriame nors kitame, neatitinkančiame teisingumo kriterijaus (taigi negeras startas), tada efektyvumo principo panaudojimo pasekmės gali suvaržyti *ex post* pasirinki-

mus tokiu būdu, kad optimali *ex post* padėtis neįmanoma. Tačiau kaip vyriausybė gali sužinoti, kas bus, pradedant nuo S ir pradedant ne nuo S? Ar gali ji pasirinkti kokį nors susikeitimą, pavyzdžiui, taške R?

Be to, *ex ante* ir *ex post* kriterijai neturi būti tie patys, nes mes galime nuspręsti naudotis Rawlso maksimizavimo taisykle vertindami pradinės paskirstymo padėties keitimo rezultatus. Bet vėlgi – jei norime pasinaudoti iškart dviem teisingumo kriterijais, kodėl tada turėtume rūpintis *ex ante* teisingumu? Antra, yra dar fundamentalesnė problema – atsirandanti siekiant pirmiausia konkrečiai apibrėžti teisingumo principą. Taigi kas yra visuomeninis teisingumas?

Teisingumas

Tipinė nuostata teisingumo atžvilgiu yra teigti, kad efektyvumo kriterijus yra svarbus, tačiau nepakankamas formuojant socialinę valstybę. Išdėstymo (alokacijos) efektyvumas pasiūlo daugybę efektyvumo taškų; pasirinkti vieną iš jų reikia remiantis perskirstymo arba visuomeninio teisingumo kriterijais (Graaff, 1957; Samuelson, 1965; Mishan, 1981). Kaip galėtume identifikuoti visuomeninio teisingumo principus visuomenės gerovės funkcijoje?

Jei teisingumą suvoksime kaip lygybę, gausime gerai žinomą skirtumą tarp lygybės *ex ante* ir lygybės *ex post* (Thurow, 1980). Žinoma, rinka negali įgyvendinti šių teisingumo principų, nes jie priklauso kolektyvinio pasirinkimo – prieš įvykstant rinkos procesams arba po jų (arba abiem atvejais) – sričiai. Pasirinkimas tarp rinkos ir vyriausybės įgyvendinant visuomeninį teisingumą yra susijęs su pasirinkimu tarp nuopelnų įvertinimo ir rezultatų paskirstymo lygybės. Teisingumo ir efektyvumo susikeitimu modeliuojama, kokio masto pajamų ir turto perskirstymą visuomenė bus pasirengusi apmokėti atitinkamu paaukojamų nacionalinių pajamų kiekiu (Okun, 1975).

Tačiau visa tai nereiškia, kad teisingumas nesuderinamas su rinkos principais. Galima suformuluoti tokius teisingumo principus, kurie rinką pateisins. Jei nustatyta teisių ir pareigų tvarka akceptuojama kaip pradinė padėtis ieškoti efektyvumo taško, tada viešoji politika gali būti nereikalinga. Galima įrodyti, jog esant tobulai konkurencijai pajamos paskirstomos pagal gamybos veiksnių ribinio produkto vertę (Varian, 1987). Taip pat galima teigti, kad rinkos sandoriais gaunamas pelnas gali būti laikomas pateisinamu, kadangi jį galima naudoti rizika gresiančioje veikloje (Schumpeter, 1989).

Bet kuri visuomenės gerovės funkcija (VGF) apima teisingumo principus, kurie atspindi žmonių aprobuotus moralės principus. Tokie principai gali reikalauti tiesiogiai ginti rinką arba siūlyti Buchanano „kontraktinį žmogų" (1977) ar Nozickio minimalią valstybę (1974), arba jie siūlys toli siekiantį įsikišimą arba į rinkos prielaidas, arba į jos veikimo pasekmes – kaip tai yra daroma Rawlso maksimino ir skirtumo principais (Rawls, 1971).

Visuomenės gerovės funkcija į pastangas apibrėžti vyriausybės dydį pagal vartotojų/piliečių preferencijas įveda politinę nuostatą. Tokią nuostatą galima kvestionuoti remiantis įvairiais ideologiniais principais. Tik jei visuomenės gerovės funkcija yra išvesta, pasitelkus tam tikras agregavimo taisykles, iš individualių gerovės funkcijų, viešųjų finansų reikalavimas išlaikyti vartotojų suverenumą yra patenkinamas (Musgrave, 1959: 13).

Net jei būtų galima paskirstyti viešąsias gėrybes griežtai pagal individualių preferencijų įvairovę – naudojant kokią nors sofistikuotą skirtingų kainų sistemą (Lindahlo kainas), paskirstymo principo, kuriuo gėrybių išdėstymas (alokacija) keičiamas išmokų mokėjimu, panaudojimas atves prie nulinės sumos. Visuomenės gerovės funkcija turi turėti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima suderinti prieštaringus interesus.

Reikalingi politiniai kriterijai, kurie padėtų nuspręsti, kada piliečių daugumai dera imtis įgyvendinti visuomenės gerovės funkciją prieš mažumos valią. Tokie piliečių preferencijų

agregavimo kriterijai negali būti grindžiami remiantis vien vartotojo suverenumo principu. Iš tikro idėja apie funkcinį ryšį tarp privačių ir viešųjų gėrybių – pasiūla eina paskui paklausą – atmesta jau nuo to momento, kai buvo aprobuota trečia gėrybių kategorija – rekomenduotinos gėrybės. Pasak Musgrave'o: „Jos [visuomenės reikmės] tampa viešosiomis reikmėmis, kai imamos laikyti tiek rekomenduotinomis, kad jų patenkinimas vykdomas per viešąjį biudžetą, aplenkiant ir viršijant tai, kas teikiama rinkos mechanizmu ir apmokama privačių pirkėjų" (1959: 13).

Rekomenduotinomis gėrybėmis galima vadinti tai, kas teikiama perskirstymu. Perskirstymas gali vykti pinigais arba natūra. Perskirstymo būdai gali būti įvairūs: platus horizontalusis, gyvenimo ciklo ir draudimo tipo, vertikalusis, taip pat išskirstytas horizontalusis perskirstymas mažumų grupėms greta perskirstymo organizuotoms interesų grupėms (Lindbeck, 1984: 1). Teisingumo pagal gyventojų kategorijas egzistavimas taip pat turi įtakos skirstymui į tai, kas yra vieša ir kas privatu.

Viešųjų finansų mokykla skiria vyriausybės alokacines ir perskirstomąsias funkcijas bei institucijas; laikoma, kad pirmuoju atveju prekės ir paslaugos teikiamos pagal šalutinių pasekmių ir vientisumo kriterijus, tuo tarpu antruoju atveju veikla susitelkia ties *ex ante* ir *ex post* išmokomis. Jei perskirstoma natūra, tada nebegalėsime lengvai, kaip norėtume, atskirti efektyvumo nuo teisingumo, viešojo išteklių išdėstymo (alokacijos) nuo viešojo išteklių paskirstymo. Jei prekės ir paslaugos teikiamos per viešąjį sektorių, tuomet paskirstomosios pasekmės bus nepriklausomai nuo to, kokio pobūdžio gėrybes paskirstome.

Ne vien tik privačių bei pusiau privačių gėrybių išdėstymas (alokacija) viešosios politikos priemonėmis sukelia perskirstymo pasekmes; grynų viešųjų gėrybių perskirstymą taip pat galima panaudoti perskirstymo tikslams (Tullock, 1959). Jei veikia daugumos taisyklė, nėra jokios garantijos, kad žmonių grupės, gaunančios naudą dėl atitinkamos biudžeto sudėties, bus tos pačios grupės, kurios moka už tai arba kurių gaunama

nauda lygi jų aukai. Paprastą efektyvumo ir teisingumo sąrangą, kuri padėtų užtikrinti reikiamą viešojo sektoriaus dydį, suardo faktas, kad viešoji išteklių alokacija nėra neutrali samprotavimams apie socialinį teisingumą.

Nelengva išvesti visuomenės gerovės funkciją iš individualių preferencijų; joje, tiksliai šnekant, gali būti daugiau nei vien individualios vertybės ir kokia nors agregavimo taisyklė, tai yra teisingumo maksima. Jei esminis naudingumo agregavimas neįmanomas, kadangi individų naudingumai tarpusavyje negali būti tiksliai palyginti ir atitinkamai surikiuoti (Samuelson, 1965), ir jei politinis sprendimų procesas, apskritai paėmus, negali sukurti kokios nors agregavimo taisyklės, kuri patenkintų keletą elementarių pasirinkimo kriterijų, tai kaip mes tą būtiną kriterijų apibrėšime?

Ar čia pakaks įprastų politinio proceso procedūrų? Ne, visuomeninės pasekmės gali neatitikti etinių kriterijų, kurie užtikrina, kad kolektyvinis pasirinkimas yra individualių vertybių funkcija. Eugene'as Mishanas apie tai rašo nedvejodamas:

> VGF visai visuomenei, išreiškianti paskirstymo eilės tvarką, neturi būti laikoma kokia nors individualių VGF'jų ekonominių žmonių arba politinių žmonių visuomenėje sinteze; ... visos visuomenės VGF turi būti laikoma sinteze individualių VGF tokioje visuomenėje, kurioje žmonės veikia kaip etinės būtybės, savo samprotavimuose vadovaudamosi išimtinai tik tuo, kas yra teisėta ir teisinga (1981: 130).

Taigi vėl grįžtame prie idealaus interpretavimo, tačiau viešojo sektoriaus dydžio problemos sprendimo negalima atidėlioti, kol etinis argumentavimas nuves prie tokio teisingumo principo, kurį aprobuotų ir racionalūs žmonės, ir sutartinių principų šalininkai, ir neidentifikuoto nežinojimo asmenys.

Viešųjų finansų modelyje naudojamas *ad hoc* sprendimas. Sakykim, kad yra visuomenės gerovės funkcija, kuri, būdama individualių preferencijų funkcija, atitinka etikos reikalavimus ir patenkina Pareto principą. Kokia turėtų būti geriausia arba ideali būsena tokiai paprastai sistemai? Tai

paaiškina Samuelsonas: „Norint atsakyti į šį etinį norminį klausimą, reikia turėti normų rinkinį, pateiktą tarpasmeninius vertinimus įgyvendinančios visuomenės gerovės funkcijos pavidalu“ (1955: 351–352).

Galima, žinoma, klausti – kaip gausime visuomenės gerovės funkciją ir kaip ji tvarkysis su nulinės sumos pokyčiais. Tai norminės politikos modelių problema, nagrinėjama 13 skyriuje.

Makro- ir mikrosričių atskyrimas

Jei negalima pasinaudoti gėrybių savybėmis kaip išeities tašku ir jeigu žinoma, kad vartotojo atskyrimo bei vientisumo egzistavimo galimybė yra lemiama išdėstymo (alokacijos) mechanizmų naudojimo sąlyga, tai demarkavimo problemos sprendimą nulems pačių išdėstymo mechanizmų savybės. Jei viešajai politikai būdingos savybės, kurias jai priskiria Tullockas (1965) – biurokratinis švaistymas, ir Buchananas – pajamas maksimizuojantis Leviatanas, tai kodėl neišspręsti demarkavimo problemos apribojant viešosios politikos erdvę, kiek tai galima (Tullock, 1965; Brennan, Buchanan, 1980)?

Tradicinis požiūris į demarkavimo problemą įgyvendinamas pagal mikroperspektyvos dėsnius, kiekvieną prekių ir paslaugų rūšį imant kaip yra ir nagrinėjant kiekvieno iš dviejų išdėstymo (alokacijos) mechanizmų santykinius privalumus – siekiant rasti efektyvumo ir teisingumo kriterijus atitinkantį sprendimą. Mikrosprendimų silpnoji vieta yra tai, kad jie teikia pirmenybę viešosios politikos veiksmams; jei viešoji politika reiškia *prima facie* [iš pirmo žvilgsnio – *vert. past.*] daryti tai, ko rinkos daryti negali, tai vargiai ar bebus galima nubrėžti ribą, už kurios liks tai, ko viešajai politikai nederėtų patikėti atlikti. Rezultatas bus tas, jog viešoji politika apskritai išstums rinką, jei nebus suvokiamas politikos ydų pavojus arba bus silpnas finansinis politikos veiksmų ribojimas.

Vienas iš galimų makrosprendimų galėtų būti susieti viešąjį

sektorių su ekonomikos augimu – kad privačios ir viešosios sričių pusiausvyra nebūtų pažeidžiama. Jei išteklių kiekis visuomenėje didės, tai viešoji politika galės plėstis, bet tik tada, jei rastųsi ypatinga padėtis visam kraštui (Wildavsky, 1980). Demarkavimo problemos makrosprendimo jėga yra tai, kad jis identifikuoja kitą problemos dimensiją – sistemos lygmenį.

Išdėstymo (alokacijos) mechanizmų naudojimas sistemos lygmens požiūriu turi didžiules pasekmes visuomenės esminėms vertybėms, įskaitant ir individualizmo bei kolektyvizmo priešpriešą. Pasisakantieji už makrosprendimą, kuriuo kartą ir visiems laikams būtų apibrėžtas viešosios politikos sektorius, teigia, jog rinka yra esminis laisvos visuomenės komponentas, nes ji remiasi galimybe atsisakyti.

Žiūrint iš esmės, viešoji politika yra grindžiama ne mainais, o valdžia, ir toji valdžia gali būti palaikoma jėga ir prievarta, kad ir kokios didelės būtų alternatyvos. Maža to, kolektyviniai išdėstymo (alokacijos) mechanizmai – tokie kaip viešoji politika – minta fiskalinėmis iliuzijomis, kurios piliečių žvilgsniui užmaskuoja biurokratų strategijas ir politikų finansinius pereikvojimus (Buchanan, Wagner, 1977). Konstitucinis išlaidų apribojimas supančiotų tas jėgas, linkusias pernelyg išsiplėtoti viešajame sektoriuje.

Makrosprendimo trūkumas yra tas, kad jame nėra jokio būdo nustatyti, ar viešosios politikos masto fiksavimas pageidautinas efektyvumo atžvilgiu. Galbūt esamos vartotojų preferencijos drauge su tam tikru alokacijos kriterijumi leidžia daryti išvadą, jog reikia plėsti rinką ir siaurinti viešąją politiką, o gal viešosios politikos reikia dar daugiau.

Ar politikos ydų sumažės, jei viešosios politikos plėtojimosi tempai bus sumažinti? Matyt, svarbu ne šiaip nustatyti tam tikrą bendrą pageidaujamą viešosios politikos mastą, bet identifikuoti politikos ydos priežastis kiekvienu atveju – siekiant nustatyti, ar rinka negalėjo veikti geriau. Jei viešojoje politikoje pagrindinė problema yra mokesčiai arba neefektyvumas, tai negalima absoliučiai būti tikram dėl to, jog nusprendus apriboti išlaidas pavyks rasti reikiamą atsakymą.

Netgi pataisius konstituciją, kuri apribotų parlamentų sprendimų priėmimo galimybes tokiu būdu, su kuriuo gal sunku būtų sutikti, vis tiek tektų ieškoti būdų demarkavimo problemai spręsti – tam, kad būtų galima pačiu efektyviausiu būdu naudoti išdėstymo (alokacijos) mechanizmus teikiant piliečiams prekes ir paslaugas.

Makrosprendimas gali būti svarbus žingsnis ieškant būdų išsaugoti rinką, bet jis neišsprendžia demarkavimo problemos. Be to, jo siūlomas demarkavimo būdas neduoda galimybės apibrėžti reikiamą šalies ekonomikos dydį ir neoficialiosios ekonomikos, kuri kartkartėmis gali pakeisti oficialiąją, dydį (Rose, 1989).

Išvados

Neretai teigiama, kad turtingų šalių su atstovaujamomis vyriausybėmis mišrios ekonomikos skirtumas tarp viešojo ir privataus sektorių sumenko. Vyriausybės išstumia rinką, keliais skirtingais būdais įsikišdamos į rinkos išdėstymo (alokacijos) mechanizmų veikimą ir pasekmes.

Nėra kokio nors vieno būdo atskirti privačią ir viešąją sritis. Viešąjį sektorių galima apibūdinti keleriopai: (a) biurokratija, (b) planinė ekonomika, (c) valdžia, (d) viešasis išteklių išdėstymas (alokacija), (e) viešasis pajamų paskirstymas, (f) visuomeninė (viešoji) nuosavybė, (g) užimtumas viešajame sektoriuje.

Vien rinkos ydos nepakanka, kad vietoj rinkos atitinkamoje veiklos srityje geriau tiks vyriausybės veikla; viešoji politika taip pat gali pasirodyti esanti ydinga, tačiau ar įmanoma apskaičiuoti laukiamą rinkos bei viešosios politikos vertę siekiant padaryti priimtiną sisteminį sprendimą? Matyt, turėtume pabandyti spręsti demarkavimo problemą konstitucijos pakeitimu, kokiu nors būdu visam laikui įtvirtindami viešosios politikos ir rinkos santykinius dydžius.

Vyraujanti viešųjų finansų koncepcija tvirtina, kad alokacinių funkcijų mastas priklauso nuo prekių ir paslaugų techni-

nių bei ekonominių savybių ir nuo piliečių preferencijų. Remiantis visuomenės gerovės funkcija, išreiškiančia piliečių preferencijas teisingumo atžvilgiu, analogiškai paskirstymo funkcijų mastas turėtų papildyti, bet ne pakeisti rinkos funkcionavimą.

Viešųjų finansų koncepcija yra ir paprasta, ir gausi įdomių įvertinimų sąvokų. Tačiau ja pasinaudoti galima nedaug, nes viešoji politika anaiptol neapsiriboja vartotojų neatskiriamumo ir gėrybių vientisumo argumentais. Ar nepertraukiamas politikos formavimas tikrai yra bandymas rasti veiksmingą visuomenės poreikių patenkinimo problemos sprendimą? Ar mes, kviesdami atkreipti dėmesį į išsisukinėjimo problemą arba į racionalius siekius pasinaudoti masto ekonomija, esame gerai susipažinę su kurios nors viešosios programos struktūra arba viešuoju biudžetu? Kokią vietą viešojoje politikoje užima žmonių motyvavimas?

Atrodo, kad viešųjų finansų modelyje, kai bandoma nustatyti viešojo sektoriaus dydį, yra praleidžiamas vienas svarbus elementas – politiniai kriterijai. Nesant kriterijų, kuriais vadovaudamasi vyriausybė apibrėžia savo elgesį įvairaus laipsnio šalutinių pasekmių ir vientisumo atžvilgiu, neįmanoma nustatyti techninių ar ekonominių prekių ir paslaugų savybių įtakos viešajam išteklių išdėstymui (alokacijai). Norint apibrėžti tuos kriterijus remiantis kokia nors piliečių preferencijų agregavimo taisykle, tenka susidurti su fundamentaliu instituciniu klausimu: kaip daromi kolektyviniai sprendimai viešajame sektoriuje? Teks atsigręžti į institucinius modelius. Be to, esant privalomiems teisingumo principams naudotini ir etiniai kriterijai, kurie nepatenka į viešųjų finansų sąrangą.

Mes peržvelgėme viešųjų finansų modelius, kurie nubrėžia gaires demarkavimo linijai tarp viešojo ir privataus sektorių išvesti. Nustatėme tam tikrą pagrindimą viešajam sektoriui – tai viešųjų gėrybių išdėstymas (alokacija). Tačiau kokio dydžio turi būti viešasis sektorius toje ar kitoje šalyje, priklausys nuo veiksnių, kurie formuoja platųjį viešąjį išteklių išdėstymą

(alokaciją), viešąjį paskirstymą ir viešąjį reglamentavimą. Todėl prieš imdamiesi politikos modelių peržvelgsime biurokratijos modelius, kad galėtume susidaryti objektyvų vaizdą apie vieną labai svarbią viešąją instituciją – įstaigą.

Jei siekiame suvokti viešojo ir privataus sektorių skirtumą, orientuotis vien pagal demarkavimo liniją nepakanka. Taip nepamatysime interesų, besispiečiančių apie viešąjį sektorių, logikos. Anthony Downsas savo žinomame straipsnyje (1960) įrodinėjo, kad demokratijos sąlygomis vyriausybės biudžetas turi tendenciją būti per mažas, nes racionaliai besielgiančių piliečių informavimo apie galimą naudą išlaidos yra tiesiog stulbinančios. Kai imsimės nagrinėti viešųjų institucijų vaidmenį įvairių interesų grupių atžvilgiu, pamatysime, kad tyrinėjant įstaigas ir viešosios politikos formavimą iškeliamas visai priešingas argumentas.

2

Biurokratijos sąvokos

Visuomeninis šeimininkavimas apskritai ir viešasis išteklių išdėstymas (alokacija) skyrium imant būtų negalimi be įstaigų struktūros įvairiais vyriausybės lygmenimis; tos įstaigos daro ir įgyvendina sprendimus, kurias prekes ir paslaugas ir kokiomis apimtimis teikti vienoms ar kitoms piliečių/vartotojų grupėms. Viešąjį išteklių perskirstymą atliktų administracinis personalas, kuris tvarkytų pervedamųjų išmokų reikalus pagal viešai paskelbtą taisyklių sistemą. Įstaigų vaidmuo gerovės valstybėse yra labai iškerojęs, kadangi gana didelė visų išteklių dalis yra skirstoma per biudžetą (Dunleavy, 1985, 1991).

Viešasis reguliavimas vykdomas per įstaigas, prižiūrinčias tuos subjektus, kurių elgseną valstybė nori kontroliuoti arba valdyti. Įstaigos sąvoka tikriausiai yra pati viešojo sektoriaus šerdis, kaip įtikinėja Jamesas Wilsonas knygoje *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (1987), tačiau didžiausia problema yra pateikti įtikinamą teoriją apie įstaigos veikimo logiką, kuri empiriškai pasitvirtintų (Aberbach et al., 1981).

Nors visuotinai sutinkama, kad gerovės valstybėje įstaigos yra būtinos, tačiau stinga nuomonių vienybės apie pagrindines įstaigų elgsenos – tai yra biurokratijos – savybes. Pripažįstama, jog „įstaiga“ ir „biurokratija“ nėra sinonimai; „įstaigos“ sąvoka ganėtinai nedviprasmiška, o „biurokratija“ turi nemenką semantinį krūvį.

Britų *Oxford English Dictionary* kaip vieną iš „įstaigos" reikšmių pateikia tokią: „biuras viešiesiems reikalams tvarkyti; atskiras viešosios administracijos padalinys". Kartais ir „biurokratija" apibūdinama lygiai taip pat. Tačiau dažnai „biurokratija" reiškia ne kokį nors objektą ar kitokią visumą – tarkim, žmonių grupę, bet kokią nors instituciją ar organizacijos savybių rinkinį.

Gausioje literatūroje apie viešąsias valdžios institucijas arba žinybas galima aptikti vienas kitam prieštaraujančių įstaigų veiklos apibūdinimų:

1. Biurokratija pajėgi pasiekti aukščiausią racionalumo arba efektyvumo lygį (Weber, 1978).
2. Įstaigų elgsenai būdinga ekonominis neefektyvumas ir administracinis bergždumas (Tullock, 1965; Niskanen, 1971).
3. Įstaigos veiklos logika – iracionalumas (March, Olsen, 1976; Hogwood, Peters, 1985).

Pagrindinis nesutarimų klausimas – kiek efektyvi linkusi būti arba gali būti įstaiga. Kaip galėtume patikrinti išvardytus teiginius ir nustatyti, kuriuos iš jų lengviausia empiriškai patvirtinti (Goodsell, 1983)? Aiškinantis, kaip veikia įstaiga, empirinė analizė greičiausiai yra labai svarbi, tačiau neįmanoma apeiti ir teorinių problemų – tarkim, kaip konceptualizuojama biurokratija viena kitai oponuojančiose teorijose. Koks turinys teikiamas esminėms sąvokoms – „įstaiga", „biurokratijos elgsena" ir „efektyvumas"?

Žvelgdami į biurokratijos sąvoką, numanomą apibendrintuose teiginiuose apie įstaigos savybes, pamatysime ne tik tai, kaip apibrėžiami pagrindiniai terminai, bet ir išsiaiškinsime, kokio pobūdžio testas būtų tinkamiausias tokiems teiginiams. Būtų klaidinga iškart pripažinti, jog tie terminai naudojami artimomis prasmėmis.

Visus skirtingus požiūrius į biurokratiją galime suskirstyti į du tipus: pagal organizacinę sąrangą ir pagal visuomeninio pasirinkimo sąrangą. Įstaigų ir biurokratijos elgsenos teorijos, kilusios iš viešpataujančios visuomeninio pasirinkimo teorijos, turi

tendenciją savo prielaidomis būti individualistinės, atomistinės ir ekonominės (McLean, 1987); tuo tarpu organizacinis požiūris iškelia struktūrą, visumą ir galią (Benson, 1982). Integruoti šias abi tyrimų tradicijas yra pagrindinis įstaigų tyrinėjimų uždavinys, kadangi viena tradicija remiasi individo naudingumo maksimizavimo prielaida, o antroji pabrėžia sudėtingumus ir nenumatytas funkcijas (Chisholm, 1987).

Semantinis biurokratijos traktavimas

Jau pirmas žvilgsnis į vartoseną bei definicijas atskleidžia daugiaprasmiškumą ir painiavą tarp deskriptyvinio ir norminio „biurokratijos" sąvokos vartojimo, kaip parodyta Martino Albrowo knygoje *Bureaucracy* (1970). Fredas W. Riggsas (1979) ištyrė visą „biurokratijos" reikšmių įvairovę ir padarė išvadą, kad ši sąvoka apibūdina, ištisai arba dalimis, visumas arba sistemas, taip pat įvairias jų savybes su joms būdingomis įvairiomis antrinėmis emocinėmis prasmėmis. Vargu bau tokių skirtingų prasmių rinkinį galima redukuoti iki bendros konceptualios esmės.

Galima teigti, kad „biurokratija" yra tai, kas vadinama „teorine kategorija"; tai reiškia, jog jos reikšmė kildintina iš teorinio konteksto, kuriame ji naudojama. Todėl jai, kaip abstrakčiai sąvokai, būtina apibrėžti indikatorius, kuriais vertintume stebimus reiškinius (Kaplan, 1964). Teorinė biurokratijos sąvokos prigimtis reiškia, kad būtina atsižvelgti į specifinį kontekstą, kurio terpėje formuluojami biurokratijos elgsenos apibūdinimai. Pradėkime nuo klasikinio biurokratijos tyrimo – Weberio *„idealtypus"*.

Biurokratija kaip racionalumas

Pagrindiniu teorijos apie biurokratiją kaip efektyvumo išraišką skelbėju laikomas Maxas Weberis. Knygoje *Economy*

and Society jis tai nesyk tvirtina, drauge kurdamas tam tikrą teoriją apie įstaigos racionalumą ar efektyvumą. Pavyzdžiui, jis teigia:

> Mūsų visuotinė patirtis praktiškai moko, kad grynai biurokratinis administravimo organizacijos tipas – kitaip tariant, monokratinis biurokratijos variantas, grynai techniniu požiūriu yra pajėgus pasiekti aukščiausią efektyvumo laipsnį ir šia prasme esti racionaliausias žmonių valdymo būdas. (Weber, 1978: 223).

Weberio administravimo teorijoje biurokratijos asocijavimas su efektyvumu visai aiškus; betgi ką tik pacituotame teiginyje yra keletas svarbių interpretavimo problemų, kurias reikia išspręsti (Rudolph, Rudolph, 1979). Kokia prasme vartojamos „biurokratijos“, „patirties“ ir „gebėjimų“ sąvokos? Atkreipkime dėmesį į tai, kad Weberis netvirtina, jog biurokratija yra pajėgi būti efektyvi; frazė „mūsų visuotinė patirtis praktiškai teigia“ rodo, kad jo teorija sumanyta kaip empirinis įvairių administravimo formų įnašo į efektyvumą apibendrinimas.

Weberis naudojasi ne absoliučia, bet sąlygine efektyvumo sąvoka, jis lygina istorinius faktus apie įvairių valdžios struktūrų (*Herrschaft*) tipus, siekdamas surikiuoti tris tokius tipus pagal jų santykinį efektyvumą (tradicinę, charizmatinę ir teisinę valdžią).

Weberio teiginys apie įstaigos efektyvumą grindžiamas jo garsiuoju biurokratijos modeliu – idealiu biurokratijos tipu, pasižyminčiu tokiomis savybėmis (Weber, 1978: 220-221): beasmenė valdžios struktūra, valdžios institucijų hierarchija apibrėžtų kompetencijos sričių subordinuotoje sistemoje, laisvas darbuotojų parinkimas pagal apibrėžtas taisykles, piniginis atlyginimas pagal aiškias sutartis, institucijos elgsenos disciplina ir kontrolė. Formaliame biurokratijos modelyje nieko nėra pasakyta apie biurokratijos motyvaciją, tačiau šiuo atveju numanoma Weberio mintis apie *Beruf* – profesiją.

Žinoma, biurokratijos efektyvumas negali būti tiesiog formaliosios įstaigos struktūros funkcija, jis gyvybiškai priklausys nuo biurokratų veiklos tikslų bei nuo jų naudojamų priemonių. Jokių reikalavimų biurokratų motyvacijai nebuvimas

Weberio modelyje, ko gero, ir paaiškina frazę „sugeba", kadangi tai suponuoja galimybę, jog Weberio idelaus tipo savybėms artimos biurokratijos vis tiek veiks blogai paprasčiausiai dėl to, kad įstaigos pareigūnai per daug nesirūpina efektyvumu arba produktyvumu.

Įstaigų veiklos rezultatai priklausys nuo daugiau veiksnių nei tie, kurie išvardyti modelyje, nors ir nepasakoma, kokie yra tie kiti veiksniai. Formalios biurokratinės struktūros pagal tą modelį padaro įstaigas tik pajėgias „pasiekti aukščiausią efektyvumo laipsnį". Tai, ko čia trūksta, pateikiama Weberio biurokratijos teorijoje kaip profesija:

> Įstojimas į įstaigą, įskaitant ir įstaigą privačioje ekonomikoje, laikomas apibrėžtu ištikimybės įstaigos tikslams (*Amtstreue*) įsipareigojimu mainais už užtikrintą egzistavimą. Lemiama moderniosios ištikimybės įstaigai sąlyga yra tai, kad savo grynuoju pavidalu ji nesukuria santykio su asmeniu, koks yra vasalo ar drausme pagrįstas atsidavimas esant feodalo ar patrimoninei valdžiai; moderni ištikimybė įstaigai – tai greičiau atsidavimas beasmeniams ir funkciniams tikslams (Weber, 1978: 959).

Weberis moderniąją biurokratiją istorinės perspektyvos požiūriu palygino su kitais vyriausybės arba valdžios tipais; vertinama lyginant su kitais vyriausybės arba valdžios tipais modernioji biurokratija yra efektyvesnė, tačiau tai nereiškia, kad ji yra efektyvi pagal kitus kriterijus. Taigi Weberis gali būti išsyk ir teisus, ir neteisus: santykinis efektyvumo vertinimas gali būti teisingas, jei remsimės patyrimu, bet kategoriškas efektyvumo vertinimas teigiant, jog modernioji biurokratija yra pajėgi „pasiekti aukščiausią efektyvumo laipsnį" – absoliutus efektyvumo įvertinimas – iš patirties neišplaukia.

Pagrindinė Weberio idėja yra ta, kad perėjimas nuo asmeninio santykio prie beasmenio sukuria įstaigos sąvoką; įstaigos tarnautojas yra labiau atsidavęs įstaigai negu kuriam nors asmeniui (*Beruf* etika). Tai gali būti žingsnis į efektyvumą, tačiau tai nedaro moderniosios biurokratijos efektyvia absoliučia prasme. Čia susiduriame su klaidingo argumentavimo atveju: tas faktas, kad biurokratas yra atsidavęs savo įstaigai, nereiškia, jog motyvacijos problema išspręsta; vis tiek išlieka

galimybė, jog įstaigos tarnautojas atsidavęs todėl, kad taip jis maksimizuoja savo asmeninį naudingumą arba kad jis/ji siekia maksimizuoti įstaigos naudingumą. Abu šie tikslai gali būti įgyvendinami be ryšio su efektyvumu.

Weberio tyrime per daug iškeliama istoriškai atsirandanti formali institucinė struktūra; biurokratijos elgsenoje lemiamą reikšmę turi įstaigos elgsenos tikslai ir priemonės. Iš to, kad biurokratai daugiausia orientuoti į savo įstaigą, o ne į asmeninį lojalumą kam nors, dar negalima daryti išvados, kad jie įgyvendina visuomenės interesus.

Weberio idealusis biurokratijos tipas tiesiogiai nepretenduoja į deskriptyvinį realizmą. Tektų gerokai pasvarstyti, kaip jis siejasi su realybe. Šį modelį galima būtų naudoti esamai praktikai įvertinti dviem skirtingomis prasmėmis: jį pasitelkus galima nustatyti nukrypimus nuo racionalumo ar efektyvumo reikalavimų arba jį galima panaudoti kaip etinį iššūkį, tinkamą imantis keisti esamą praktiką. Pats modelis tikrai nėra realistinis ir netvirtina, jog viešosios administracijos institucijos dažniausiai turi nurodytas savybes.

Weberio modelis taip pat tinka lyginamajai analizei – kada norima nustatyti biurokratijos reiškinio variacijų diapazoną, lyginant jo pagrindinių savybių kaitą įvairiose šalyse (Page, 1985). Net jei tiesa yra tai, kad viešosios žinybos nėra Weberio modelyje aprašytos biurokratijos, realybės neatitikimas anaiptol nesumenkins to modelio tinkamumo. Kaip idealusis tipas jis gali nukreipti reformų pastangas viešajame sektoriuje, jei jis iš tikro teisingai identifikuoja efektyvumo mechanizmą viešojoje valdžioje.

Įstaigos iškrypimai

Pagal Weberio modelį buvo atlikta daugelis įstaigų ir biurokratijos tyrimų. Jis buvo pradžios taškas gausiems viešojo administravimo ir organizacinės sociologijos tyrinėjimams. Nors juo naudotasi kaip teorine tyrimo struktūra, vis dėlto jis ne-

susilaukė visų pritarimo, nes po vieno kito tyrimo paaiškėjo, jog jame teorija ir praktika prasilenkia. Keletas mokslininkų, nekvestionuodami pagrindinio Weberio modelio mechanizmo – biurokratijos kaip neutralios ir racionalios mašinos – atskleidė tai, kad biurokratija gali pasireikšti ir kitais nei racionalumas ir efektyvumas bruožais. Įstaigos veiksmuose buvo atrasta vadinamųjų iškrypimų (disfunkcijų) rizika.

Robertas K. Mertonas teigė, kad Weberio modeliui būdingas ryškus skirtumas tarp tikslų ir priemonių veikiančioje įstaigoje turi tendenciją sunykti. Kuo senesnė biurokratija, tuo stipresnė tendencija tikslus ir priemones sukeisti vietomis. Iš pradžių įstaiga buvo priemonė siekti išorinių visuomeninių tikslų, tačiau dėl organizacinės inercijos pačios įstaigos interesai ima atsirasti vietoj siekiamų išorinių tikslų. Pati įstaiga tampa savo veiksmų tikslu. Knygoje *Social Theory and Social Structure* (1957) Mertonas pabrėžė, kad įstaigos neįmanoma suprasti, jei neatkreipiamas dėmesys į nenumatytas biurokratijos elgsenos pasekmes – iškrypimus.

Panašią išvadą padarė Philipas Selznickas knygoje *TVA and the Grass Roots* (1949). Jis parodė, jog demokratinėje organizacijoje turi tendenciją išsirutulioti biurokratinis aparatas. Judėjimas biurokratijos autonomijos link kyla iš to, kad ji, kaip teigia Selznickas, turi specializuotų žinių apie organizacijos funkcionavimą. Techninė patirtis ir specializuotos žinios apie organizaciją yra tipiška kiekvienai įstaigai, o tai gali vesti į užburtą ratą, kuriame organizacijos biurokratija linkusi pervertinti poreikį turėti patyrimą. Ateina laikas, kai ekspertai paima viršų organizacijoje – tai ir bus vienas iš biurokratijos iškrypimų. Selznickas pasiūlė keletą būdų, kaip su tuo kovoti, įskaitant plačios sudėties organizacijos tarybą ir tiesioginį organizacijos demokratinės ideologijos akcentavimą.

Apskritai galima teigti, kad Weberio modelyje nepakankamai įvertinama patirties reikšmė biurokratijų struktūroms. Būtina įvesti dar vieną skirtumą tarp dviejų įstaigos personalo rūšių: administracinio personalo ir specialistų (Parsons, 1947).

Knygoje *Organizational Intelligence* (1967) Haroldas Wilensky'is parodė, kad įstaiga negali tvarkytis be stipraus specialistų ir patirties komponento, kuris veikia kaip užkarda biurokratijų polinkiui į centralizavimą ir homogeniškumą. Įstaigoje visada rusena prigimtinis konfliktas tarp specialistų, kurių padėtis remiasi ekspertinių žinių monopoliu, ir, kita vertus, administracinio personalo, kuris vadovauja įstaigai remdamasis jam suteikta valdžia. Kadangi naudojimasis specialiomis žiniomis įstaigai darosi vis svarbesnis, įtampa tarp administracinės galios ir ekspertų žinių taip pat gali vesti prie iškrypimų.

Savo darbe *Patterns of Industrial Bureaucracy* (1954) Alvinas Gouldneris kritikavo subordinacijos pabrėžtinumą Weberio modelyje. Gouldnerio nuomone, šitaip apeinamas klausimas apie pavaldinių elgesio kontrolės neigiamus padarinius. Dėl griežtos biurokratinėje organizacijoje dirbančių žmonių priežiūros gali atsirasti itin sunkių iškrypimų: tokia kontrolė sustiprina jau egzistuojančią įtampą, kurią priežiūra kaip tik turėtų mažinti. Gouldneris teigė, kad neįmanoma orientuoti organizaciją link tikslų, dėl kurių visi sutartų. Organizacijas sudaro skirtingos individų grupės su skirtingais interesais ir tikslais, kurie tik iš dalies papildo vienas kitą.

Iškrypimų tema išsirutuliojo į apibendrintą reakciją prieš Weberio administravimo teoriją žmogiškųjų santykių mokykloje. Kritikuodami įvairias organizacijos teorijas – mokslinės vadybos, darbo pasidalijimo teorijas ir Weberio administracinę perspektyvą – įvairūs autoriai išplėtojo keletą hipotezių apie individą organizacijoje, kurios atskilo nuo viešpataujančių idėjų apie racionalumą ir mechanizavimą.

Vietoj hierarchijos tos teorijos pabrėžė neformalią organizacijos struktūrą ir individo poreikį integruotis į organizaciją. „Biurokratijos“ sąvoka reiškė nuasmenintą, formalią išorinę organizacijos sąrangą, tuo tarpu organizacijoje, kaip buvo imta teigti, egzistuoja tai, ko neįžvelgė Weberis: neformalios taisyklės, asmeninė individuali motyvacija ir pasitenkinimas, vienijimasis į grupes ir tapatinimasis su jomis (Likert, 1961; Pfeffer, 1982; Morgan, 1986).

Mintis, kad biurokratinėms struktūroms būdingi iškrypimai – tai mažesnioji Weberio pateiktos perspektyvos kritikos dalis. Idėja apie tai, kad biurokratija yra prognozuojama mašina, normaliomis sąlygomis veikianti racionalumo principais, turėjo būti peržiūrėta. Įstaigos aiškiai rodo įgimtas tendencijas veikti suboptimaliu lygmeniu, nes sudėtingose struktūrose atsiranda neketintos ir neatpažįstamos elgsenos padarinių. Tačiau žmogiškųjų santykių mokyklos tema atveda prie kur kas rimtesnės Weberio modelio kritikos, nes ji neigia esminį Weberio modelyje numanomą mechanizmą. Kaip teigia Chrisas Argyrisas knygoje *Understanding Organizational Behavior* (1960), organizacijos gebėjimas pasiekti savo tikslus iš esmės priklauso nuo jos neformaliosios struktūros.

Anot Argyriso, egzistuoja nepaneigiamas konfliktas ir įtampa tarp formalios organizacijos poreikių ir teisėtų individo reikmių. Tai, kas būdinga biurokratijoms – darbo pasidalijimas, subordinacija, hierarchinė struktūra ir kontrolė, nesutampa su individo reikmėmis jam veikiant organizacijoje. Neformalios elgesio sistemos kompensuoja tą nehumanistinę ir mechaninę organizacijos prigimtį. Neformalios elgsenos struktūros yra kur kas svarbesnės nei Weberio modelio formaliosios charakteristikos organizacijos gebėjimui sėkmingai veikti (Argyris, 1964).

Biurokratija kaip nelankstumas

Priešingai nei teigė Weberis, biurokratija dažnai tapatinama su nelankstumu. Tiems tyrinėtojams, kurie „biurokratiją“ traktuoja niekinamai, skiriamasis biurokratijos ir įstaigos elgsenos bruožas yra nelankstumas. Keletas toliau pateikiamų citatų iliustruoja, kad biurokratijos elgsenai būdingas sustabarėjimas – ar būtų kalbama apie biurokratiją kaip tam tikrą prasminę sąvoką, ar apie tai, kaip apskritai veikia įstaigos:

Biurokratijos linkusios redukuoti administravimą iki tam tikro nesikeičiančių taisyklių ir formulių rinkinio naudojimo ir reikalauti vergiško atsidavimo rutinai, šitaip suerzindamos žmones ir vilkindamos viešuosius reikalus (Smith, Zurcher, 1944).

Biurokratizmas paprastai apibūdinamas atsidavimu rutinai, praktiškai nelanksčioms taisyklėms, formalumams, vilkinimui, nenoru imtis atsakomybės ir atsisakymu eksperimentuoti (Fairchild, 1955).

Trečioji prasmė nusako populiarų ir dažną žodžio „biurokratija" turinį. Ji žymi lėtumą, gremėzdiškumą, rutiną, procedūrų sudėtingumą ir „biurokratinių" organizacijų reakcijos į reikmes, kurias jos privalo patenkinti, neatitikimą (Crozier, 1964: 3).

Knygoje *Inside Bureaucracy* (1967) Anthony'is Downsas išplėtojo visuomeninio pasirinkimo teoriją apie biurokratijos elgseną, kurioje nelankstumas yra vyraujanti charakteristika. Jis nustatė du nelankstumo įstaigose šaltinius: „normalųjį" ir „nenormalųjį". „Normaliai" nelankstumas įstaigoje padidėja jai senstant ir plečiantis; bet nelankstumas gali padidėti sparčiai ir „nenormaliai", kai įstaiga atsiduria nelankstumo cikle ir demonstruoja suragėjimo sindromą.

Prigimtinį įstaigos polinkį plėstis stabdo, anot Downso, priešinga jėga – lėtėjimo efektas. Kai nauja įstaiga pasiekia brandos amžių, toliau plėstis jai darosi sunku, nes prarandama dalis pradžioje jai suteiktų funkcijų, padidėja kitų įstaigų priešiškumas, susikaupia sunkumai palaikant efektyvų funkcijų vykdymą, atsiranda vidaus problemų pasitelkiant gabius darbuotojus ir sprendžiant konfliktus.

Kai augimo laikotarpiu įstaiga susiduria su „neišvengiama" stagnacija, jos reakcija yra griebtis įvairių nelankstumo formų, kad išlaikytų *status quo* ir apsaugotų organizaciją nuo įstaigos mirties grėsmės. Tas pasislinkimas nelankstumo link vyksta įvairiomis formomis: pavyzdžiui, sukuriant labiau formalizuotas taisyklių sistemas; perkeliant pastangas nuo įstaigos užduočių vykdymo prie jos dydžio ir autonomijos gynimo; skiriant mažiau pajėgumų inovacijoms ir daugiau – rutinai ir administravimui.

Bendra tokių nelankstumo tendencijų pasekmė yra siekimas padaryti įstaigą „konservatyvią" (Downs, 1967: 5–23), o

tai reiškia, jog didelės įstaigos retai būna naikinamos, ir juo įstaiga senesnė, juo mažiau tikėtina, kad jos neliks. Šią teoriją apie normalią nelankstumo raidą biurokratijos elgesyje, be abejo, dar reikia empiriškai patikrinti.

Įstaigos raidos atžvilgiu turėtume pasirinkti longitudinę perspektyvą, kad būtų galima ištirti, kiek įstaigos tikslais pasislenkama nuo išorinių tikslų link vidinių tikslų, taip pat norint pažvelgti į inovacijų ir administravimo santykį įstaigoje. Tokiam tyrimui dar reikia sukurti empirinius rodiklius, bet pats empirinis tyrimas turėtų būti įmanomas. Literatūroje apie administravimą yra studijų apie inovacijas, formalizavimą ir administravimo rutinas (Blau, 1955; Blau, Scott, 1963; Kaufman, 1976; Hogwood, Peters, 1983; Kaufman, 1985; Merritt, Merritt, 1985; Hill, 1992).

Kol kas neaišku, ar toks nelankstumo hipotezės patikrinimas apimtų ir hipotezę apie nenormalų nelankstumą. Kai kurios įstaigos yra linkusios atsidurti vadinamajame nelankstumo cikle. Iš hipotezės apie tokį ciklą išplaukia išvada, kad biurokratijos elgesio nelankstumo didėjimas gali būti toks smarkus, kad įstaiga galop iš viso nieko nepateikia išorėn, ir todėl jai bus iškelti griežti reikalavimai reorganizuotis arba ją gali net panaikinti. Downso nuomone, atsakymas į nelankstumo ciklą yra reorganizavimo ciklas. Kadangi įstaigos reorganizavimas gali turėti ir kitų nei sustabarėjimas priežasčių, tai dėl to sunku pasakyti, kada nelankstumo didėjimo procesas yra normalus ir kada nenormalus.

Galima būtų patyrinėti konkrečius įstaigų raidos atvejus aiškinantis, kaip vyksta įstaigos augimas: ar ji plečiasi tik kiekybiškai, ar didėja jos nelankstumas, ar drauge vyksta ir jos sustabarėjimas. Pagrindinė problema čia būtų atskirti tą formalizavimo ar nelankstumo kiekį, kuris yra neutralus ar netgi teigiamas kai kurių įstaigos vykdomų užduočių atžvilgiu, nuo tokio rutinizavimo, kuris įstaigos veiksmams yra disfunkcionalus (Stahlberg, 1987).

Biurokratija kaip „beamtenherrschaft“

Svarbu nepamiršti to, ką Weberis laikė įgimtu pavojumi biurokratijos sistemoje – valdininkų polinkį darytis savo pačių viršininkais. Konfliktas tarp politikų ir valdininkų yra visuotinė moderniosios visuomenės administravimo savybė (Peters, 1987). Kaip teigia ortodoksinė biurokratijos teorija, biurokratijos autonomija yra efektyvaus administravimo įrankis, tačiau biurokratijos tikslai turi būti apibrėžiami už biurokratijos ribų. Bet kaip galima būtų apriboti valdininkų savarankiškumą darant sprendimus tik viešosios politikos priemonių parinkimu, bet ne jos tikslų formavimu? Kaip galima atskirti politiką nuo administravimo, jei iš tikrųjų nėra jokios aiškios ir apibrėžtos skiriamosios linijos tarp viešosios politikos tikslų ir priemonių?

Didėjantis moderniosios visuomenės sudėtingumas ir smarkus įstaigų plėtojimasis visais valdžios lygmenimis, kaip atrodo, sustiprino biurokratijos galias. Literatūra apie vyriausybės perkrovimą (Rose, 1980), organizuotą demokratiją (Olsen, 1983), taip pat apie įvairių valdžios lygmenų tarpusavio priklausomumą (Hanf, Scharpf, 1978) bei apie santykį tarp demokratijos ir biurokratijos (Etzioni-Halevy, 1983; Saltzstein, 1985) teigia, jog šiuolaikinei biurokratijai būdinga smelktis į politinių galių sritis. Vienoje biurokratijos koncepcijoje pažymima, kad tai nėra atsitiktinis raidos tarpsnis, būdingas vienam istoriniam laikotarpiui, tai kyla iš biurokratijos elgesio esmės.

Naujos politikos proceso teorijos modeliuoja tai kaip viešųjų ir privačiųjų organizacijų tinklą, kuriame svarbus vaidmuo tenka biurokratijai (Jordan, 1981, 1990; Rhodes, 1981, 1990). Didelės vyriausybės viduje politikos formavimas vyksta įstaigų ir privačių organizacijų sąveikos priemonėmis, tiek formuojant viešąją politiką, tiek ją įgyvendinant. Taigi įstaigos ima darytis priklausomos nuo kitų organizacijų visuomenėje ir sąveikauti su jomis, o tokios sąveikos sandara tuo pačiu metu stiprina biurokratijos nepriklausomybę nuo vyriausybės.

Vadinamosiose mišriose ekonomikose viešojo sektoriaus programos atsiranda sąveikaujant įstaigoms ir interesų grupių organizacijoms, jos dažnai ir įgyvendinamos bendradarbiaujant viešajam ir privačiajam sektoriams (Hernes, 1978). Dėl didėjančio visuomenės sudėtingumo viešosios valdžios institucijų ir privačių organizacijų tarpusavio priklausomybė ir sąveika darosi būtina, norint sėkmingai įgyvendinti viešąsias programas (Richardson, Jordan, 1979). Stiprios įstaigos įeina į vadinamuosius politinius ryšių tinklus, atsakingus už įvairias viešąsias programas.

Viešųjų ir privačių organizacijų susipynimas gali sustiprinti *Beamtenherrschaft*[1] vyriausybės atžvilgiu, bet kartu yra ir aiškus pavojus, jog gali susidaryti tai, ką Weberis pavadino *Satrapenherrschaft*[2] ir ką mes galėtume apibūdinti kaip lobizmo ar interesų grupių politiką (Hogwood, Peters, 1985; Page, 1985). Kita vertus, Jimas Sharpe'as (1985) pabrėžia, kad įstaigos kaip organizacijų tinklų dalys gali daryti teigiamą poveikį viešųjų programų funkcionavimui.

Tą patį tvirtina neokorporatizmo literatūra (Schmitter, Lehmbruch, 1978; Lehmbruch, Schmitter, 1982). Įvairios korporatizmo formos įvairiais valdžios lygmenimis naudojasi viešųjų ir privačiųjų organizacijų tarpusavio priklausomybe vienos ar kitos sektorinės ar horizontalios politikos srityje (Cawson, 1985; Streeck, Schmitter, 1985). Vadinamojo trečiojo – tarp viešojo ir privataus – sektoriaus, „privačiųjų interesų vyriausybės“ (PIV), susikūrimas yra dar vienas rodiklis, bylojantis apie tai, kad įstaigų nepriklausomumas gali tapti būtina viešųjų ir privačių organizacijų vaisingo bendradarbiavimo sąlyga (Hood, Schuppert, 1987). Bet visada reikia būti atidžiam valdžios pasiskirstymo koalicijų galios keliamai grėsmei (Olson, 1982); *Beamtenherrschaft* arba *Satrapenherrschaft* sąlygomis tokios koalicijos gali veikti nevaržomai.

[1]Pažodžiui: valdininkų valdžia (vokiečių k.) – *Vert. past.*
[2]Pažodžiui: autokratinė vietininkų valdžia (vokiečių k.) – *Vert. past.*

Biurokratija kaip chaosas

Racionalaus pasirinkimo modelių kritikai yra pasiūlę naują principų rinkinį organizaciniam pasirinkimui modeliuoti (March, Olsen, 1976, 1989). Jų siūlomas organizacinis sprendimų darymo supratimas labai skiriasi nuo to, kurį teikia racionalusis modelis:

> Tarkim, kad pasirinkimo galimybę regime kaip šiukšliadėžę, kurion dalyviai sumeta įvairias problemas ir sprendimus. Šiukšlių sudėtis kurioje nors atskiroje šiukšliadėžėje iš dalies priklauso nuo etikečių apie paskirtį, užklijuotų ant kitų šiukšliadėžių; bet ji taip pat priklauso nuo to, kokios šiukšlės susidaro tuo momentu, nuo realiai esamo šiukšliadėžių pasirinkimo ir nuo to, kaip dažnai surenkamos ir pašalinamos šiukšlės (Cohen et al., 1976: 26).

Šis modelis buvo panaudotas bendrajam viešosios politikos formavimui, kurį aptarsime 3 skyriuje, ir pirmiausia viešojo sektoriaus organizacijoms – įstaigoms, kurias nagrinėjame dabar. Šiukšliadėžės modelis identifikuoja keturis sprendimų darymo „srautus“: (a) problemas, (b) sprendimus, (c) dalyvius ir (d) pasirinkimo galimybes. Modelyje daroma prielaida, jog padaryti sprendimai bus kuri nors (a)-(d) funkcija: „Nors beveik viso tyrimo metu tuos keturis srautus laikėme esant egzogeniniais, neturi kilti abejonių, jog teisėtų procesų, lemiančių tų srautų tėkmę, supratimą laikome esminiu, kai siekiama suvokti, kas vyksta organizacinio pasirinkimo situacijose“ (Cohen et al., 1976: 36).

Mūsų nuomone, šiukšliadėžės modelis vargiai tinka būti bendrąja biurokratijos sistemų teorija. Tačiau jis leidžia įstaigų veikloje identifikuoti kai kurias tendencijas, vedančias į tų įstaigų neefektyvumą ir net kartais galintį suvešėti iracionalumą. Šito modelio tinkamumas įstaigų elgsenos procesams aiškinti priklauso nuo to, ar juo teikiama chaoso hipotezė atspindi kažką tipiška įstaigų elgsenos mechanizme – tai yra ar ji apčiuopia kurias nors jėgas, kurios priklauso įstaigų esmei, bet, nepaisant to, neša joms nelaimę.

Šiukšliadėžės modelį galima išvesti iš bendresnio organizacinio pasirinkimo modelio, remiantis Thompsono (1967)

pateiktomis preferencijų ir technologijos kategorijomis. Biurokratijos elgesys, kaip ir kiekvienu organizacinio pasirinkimo atveju, yra esamų preferencijų ir naudojamos technologijos funkcija. Kolektyvinės preferencijos gali būti daugiau ar mažiau neapibrėžtos, technologijos – daugiau ar mažiau

2.1 lentelė. *Organizacijų tikslai ir priemonės*

		Tikslo funkcija: Apibrėžta	Tikslo funkcija: Neapibrėžta
Technologijos	Patikima	I	II
	Nepatikima	III	IV

nepatikimos. Tai galima parodyti 2x2 pavyzdžio lentele (2.1 lentelė).

Racionalių sprendimų modeliai tiktų būti naudojami I ir III sprendimų situacijoms, bet jie nepasiteisintų II ir IV situacijose. Jei įstaigos nuolatos susidurtų su II ir IV situacijų sudėtingumais, jos pasirodytų prastai pagal bet kurį efektyvumo kriterijų. Jei tikslai neapibrėžti arba technologija nepatikima, tai iš kur rasis įstaigos efektyvumas? Tačiau truputį perdėtume tvirtindami, kad visi biurokratijos elgesio tipai sprendimų sudėtingumo požiūriu gali būti apibūdinti šiukšliadėžės modeliu, tai yra būti IV situacijoje. Trumpai kalbant, šiukšliadėžės modelis parodo, kaip įstaiga žlugs, jei nežino, ko norinti arba kaip tvarkyti reikalus.

Weberio biurokratijos modelis susidūrė su įvairaus pobūdžio kontrargumentavimu. Vienas iš tokių buvo teigimas, kad modelis ignoravo vadinamuosius iškrypimus, atsirandančius iš idealizuoto abstrakčių savybių ir jų sąveikos modelio. Reikėjo tikėtis atsirandant ir nenumatytų pasekmių bei neatpažintų funkcijų. Dar griežtesnė kritika buvo pareikšta iš žmogiškųjų santykių mokyklos pusės, kvestionuojant pagrindinį Weberio modelio mechanizmą. Weberio schemoje organiza-

cinis efektyvumas arba našumas nėra abstrakčiųjų modelio savybių funkcija.

Pagaliau ir pats šiukšliadėžės modelio įdiegimas biurokratijai tyrinėti reiškia radikalų Weberio administracijos traktavimo atmetimą. Įstaigos, kaip ir visos organizacijos, iš esmės negali pasiekti kolektyvinio pasirinkimo racionalumo, kadangi šiukšliadėžės tipo procesai yra anaiptol ne tokie jau reti.

Poveberinėje administravimo teorijoje matome tendenciją vis daugiau atmesti tikrojo Weberio modelio savybes. Dar daugiau klasikinio biurokratijos modelio kritikos rasime, jei pasisuksime prie biurokratijos traktavimo visuomeninio pasirinkimo požiūriu. Visuomeniniu pasirinkimu pagrįstame biurokratijos traktavime iš tikro telkiasi keletas biurokratijos modelių. Prieš imdamiesi juos apžvelgti aptarsime, kodėl viešasis sektorius organizuoja daug sandorių hierarchine forma kaip įstaiga ir mažiau naudojasi alternatyvia forma – pavyzdžiui, kokiu nors sutarties būdu, kaip esti mainų institucijose.

Įstaigos ekonominėje organizacijos teorijoje

Dėl ko egzistuoja viešosios įstaigos? Kaip gali įstaiga sumažinti sandorių sąnaudas daugiau, nei tai padarytų alternatyvūs būdai – pavyzdžiui, sutartys tarp vyriausybės ir privačių subjektų dėl viešųjų paslaugų teikimo (Moe, 1984: 759–762)? Naujosios ekonominės organizacijos teorijos (Williamson, 1985, 1986) pritaikymas parodytų, jog viešoji įstaiga yra geresnis būdas mainų tarp vyriausybės ir viešųjų paslaugų teikėjų problemoms spręsti, kai paslaugų apimties įvertinimo išlaidos yra didelės, kai investicijos į naudojamo turto specifikai pritaikytas kvalifikacijas ir kapitalą vieną privatų sutarties vykdytoją padaro nenušalinamu monopolininku ir kai netikrumas neleidžia pasirašyti ilgalaikių nuo daug ko priklausančių sutarčių.

Iš viešųjų įstaigų laukiama, kad jos įgyvendins atitinkamą politiką tiksliai pagal išrinktųjų politikos kūrėjų sumanymą.

Politikų požiūriu svarbu tik sukurti paskatų struktūrą, kuri užtikrintų jų sumanymus atitinkančią įstaigos elgeseną. Visa hierarchinės kontrolės problemos esmė gali būti analizuojama subjekto ir vykdytojo modelio priemonėmis. Teks susidurti ir su informacijos asimetrija, kada politikos vykdytojas turi atitinkamą informaciją, bet ji neprieinama jos subjektui arba yra jam per brangi gauti.

Informacijos asimetrija neišvengiama bet kurioje organizacijoje. Imkime paprastą grupinės gamybos situaciją (Alchian, 1950; Demsetz, 1967). Kiekvieno individualaus įnašo savininkas žino, kokia yra jo dalis bendrajame produkte, bet nė vienas neturi paskatos atskleisti tos informacijos kitiems grupės nariams. Todėl grupės narys, žinodamas, jog jo ribinis produktyvumas nėra išmatuojamas, yra skatinamas simuliuoti veiklą. Bet kadangi tai pasakytina apie kiekvieną grupės narį, grupės veiklos rezultatas nepasieks to lygio, kuris būtų įmanomas, jei nebūtų simuliuojama. Šioje kalinio dilemos situacijoje sprendimas būtų sukurti institucinius apribojimus, tai yra pasamdyti prižiūrėtoją.

Priežiūra organizacijoje nebus tobula, jei kiekvieno įnašo ribinio produktyvumo tikrinimas brangus. Jei organizacijoje yra minimalus decentralizavimas ir darbo pasidalijimas, joje, organizacijos padaliniams įgyjant specifinių žinių ir įgūdžių, plėtojasi informacijos asimetrija. Padaliniai turės galimybę naudoti susidariusią asimetriją savo naudai, ir visos organizacijos efektyvumo požiūriu tai dažnai gali reikšti tam tikrus nuostolius.

Subjektai viešajame sektoriuje patiria tą pačią asimetriją kaip ir jų kolegos privačiame sektoriuje, nes abiejuose sektoriuose egzistuoja tokio pat pobūdžio problemos (Moe, 1984: 757). Tačiau viešojo sektoriaus hierarchijų teorija iškelia keletą specifinių problemų (Moe, 1984: 761-769). Pirma, rūpestis dėl efektyvumo čia negali būti pagrindinis subjekto motyvas. Firmoje, atliekančioje visus mokėjimus, likutinio atlyginimo gavėjas (savininkas) siekia didinti efektyvumą, nes tada jam liekantis atlyginimas didės. Vyriau-

sybės sektoriaus teikiamų paslaugų efektyvumas akivaizdžiai nėra teisiogiai susietas su atlyginimu subjektams, t. y. politikams. Efektyvumo stoka ilgu laikotarpiu gali būti pralaimėjimo rinkimuose veiksnys, tačiau rūpinimasis interesų grupėmis ir simbolinė politikos pusė greičiausiai padidins perrinkimo galimybę daugiau nei griežtos priemonės efektyvumui didinti.

Priešingai nei privataus sektoriaus firmos savininko atveju, politikai viešajame sektoriuje neturi stiprių paskatų remti efektyvumą, nes jų interesai nėra susieti su įstaigų efektyvumu. Kadangi čia nėra konkurencijos su jos „nematoma ranka", pašalinančia neefektyvias įstaigas, viešosios hierarchinės sistemos negali būti laikomos efektyviausia priemone tvarkyti sandorių problemas, susidarančias teikiant viešąsias paslaugas, arba didinti efektyvumą.

Antra, viešajame sektoriuje subjekto galimybės sukurti paskatų struktūras yra ribotos. Firmos vadybininkas gali pasilikti sau dalį pajamų likučio, paprastai liekančio savininkui – toks yra vienas iš mechanizmų, pasktinančių valdytoją veikti savininko interesų naudai. O viešosios įstaigos negauna privačioms firmoms būdingo pelno, todėl viešųjų įstaigų subjektams tokia galimybė nėra tiek pat prieinama. Subjektas moka vykdytojui už produkciją, ir vienintelis pelnas, kurį įstaiga gali gauti, yra skirtumas tarp jo biudžeto ir faktiškų jos teikiamų viešųjų paslaugų kainų. Jei subjektas leis įstaigai pasilaikyti sau skirtumą tarp jos biudžeto ir kainų, kai visos numatytos paslaugos buvo pateiktos mažesnėmis išlaidomis, ir atidedant į šalį išmatavimo problemas, tai įstaiga turės interesą mažinti išlaidas, bet tik tam, kad gautų naudą iš biudžetinio palengvėjimo, o subjekto požiūriu tai nereikš jokio efektyvumo padidėjimo.

Viešajame sektoriuje taip pat yra kitų ribojančių veiksnių – daugybė įstatymų dėl valstybės tarnautojų administracinių procedūrų ir biurokratijos atvirumo, kurie suvaržo paskatų struktūrų kūrimą. Vadovams nustatyti suvaržymai yra labai svarbūs veiksniai, į juos būtina atsižvelgti modeliuojant įstai-

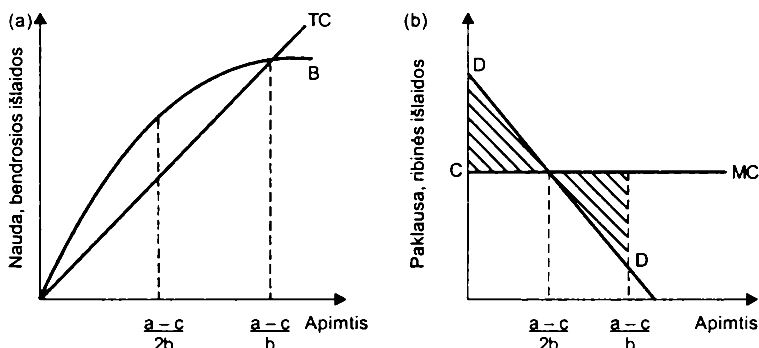
gų elgseną. Visuomeninio pasirinkimo modeliai yra linkę iškelti įstaigos strateginį pranašumą, kurį galima panaudoti oportunistinio elgesio tikslams.

Biurokratija kaip perteklinė pasiūla

Net jei būtų tiesa, jog įstaigose biurokratai yra atsidavę savo institucijai ir jos esminiams tikslams, tokį moderniųjų biurokratų atsidavimą savo funkcijoms galima realizuoti kitų kriterijų sąskaita. Ir atsidavimas įstaigai gali būti toks didelis, kad įstaigos išplėtimas tampa vieninteliu įstaigos vadovo rūpesčiu. Toks susitelkimas tikrai nėra palankus efektyvumui; priešingai, tokia motyvacija gali baigtis biurokratija jos neigiama šio žodžio prasme, kokios išvardijamos greta kitų prasmių populiariuose žodynuose: „Biurokratija: 1. Valdymas pasitelkus įstaigas 2. Tarnautojai, dirbantys įstaigose. 3. Perdėtas administracinių įstaigų skaičiaus ir galios išsiplėtimas. 4. Perdėtai įsikerojusios valdžios formalistinės procedūros ir rutina“ (*American College Dictionary*).

Williamas Niskanenas savo knygoje *Bureaucracy and Representative Government* (1971) pateikė ištobulintą teoriją, kildintą iš biurokratijos elgesio traktavimo viešojo pasirinkimo kontekste; joje daroma išvada, kad pačios įstaigos maksimizavimas yra tipiška valdininkų savybė. Akivaizdu, kad hipotezė apie tai, jog valdininkai maksimizuoja savo biudžetus, orientuota būti fundamentalia biurokratijos elgesio charakteristika. Niskanenas mažai dėmesio teikia tokiai biurokratijos sampratai, kuri apibrėžta pirmosiomis dviem anksčiau pateiktos citatos sąvokomis. Kuri nors organizacija yra įstaiga tik tuo atveju, jei ji turi dvi viešąsias savybes: „Įstaigos specializuojasi teikti tas paslaugas, kurių apimtį kuri nors kolektyvinė organizacija nori padidinti virš rinkos teikiamos apimties ir nėra pasiruošusi tam papildomam kiekiui sudaryti sutartį su kuria nors pelno siekiančia organizacija“ (Niskanen, 1971: 20).

Vadinasi, tipinis įstaigos bruožas yra jos viešasis pobūdis, granto ar biudžetinių asignavimų gavimas per vyriausybės biudžetą kaip pagrindinis jos pajamų šaltinis. Niskaneno biurokratijos modelis susideda iš kelių lygčių, modeliuojančių įstaigos ir vyriausybės (rėmėjo) sąveiką, – tai leidžia padaryti keletą



2.1 pav. *Niskaneno biudžetą maksimizuojantis modelis*

skrupulingų išvadų apie biurokratijos veiklos rezultatus ir neefektyvumą. Modelis pavaizduotas 2.1 paveiksle.

Pagrindinė pagal šį modelį daroma išvada yra susijusi su dėl rėmėjo (paklausos) ir įstaigos (pasiūlos) sąveikos susidarančios pusiausvyros pobūdžiu formuojant biudžetą, kai įstaiga turi strateginį pranašumą dėl informacijos asimetrijos. Kokio dydžio bus įstaigos biudžetas? Žinant ypatingą įstaigos ekonomikos pobūdį – biudžetinis apribojimas čia esti toks, kad veiklos bendrąsias išlaidas savo asignavimais padengs rėmėjas (2.1 pav.), – Niskanenas daro išvadą, kad tokios įstaigos veiklos apimtis visada bus didesnė už optimalų dydį. Tai akivaizdu, nes veiklos apimtis apibrėžta plotu, kuriame minimalios pasiekiamos ribinės išlaidos yra gerokai didesnės nei rėmėjo gaunama ribinė nauda (Niskanen, 1971: 47–488). Taigi įstaigos veiklos apimties dydis yra visada didesnis už visuomeniškai efektyvų veiklos dydį, kai pusiausvyrą lemia ribinių sąnaudų ir ribinės naudos lygybė (2.1 pav.).

Išvada čia ta, kad biurokratijos elgesys yra iš esmės neefektyvus, kadangi įstaigos veiklos apimties nelemia sąlyga, jog ribinė nauda lygi ribinėms sąnaudoms, t. y. apimties, kuri maksimizuotų rėmėjo grynąją vertę (Niskanen, 1971: 50). Kadangi rėmėju galime laikyti vyriausybę ir, esant atstovaujamai sistemai, elektoratą, biurokratijos elgesys pasireikš visuomeniniu švaistymu, tai yra neefektyviu visuomenės išteklių išdėstymu atsižvelgiant į tai, kokias preferencijas turi piliečiai.

Tačiau socialinis neefektyvumas savaime nereiškia įstaigos neefektyvumo. Niskanenas nepamiršta atkreipti dėmesį į tai, kad jo biurokratijos elgesio modelis neteigia, jog įstaigos veikia švaistydamos joms suteiktus išteklius, tai yra tokiomis gamybos funkcijomis, kurios leidžia tą patį veiklos apimties lygį pasiekti mažesnėmis sąnaudomis. Bus ar nebus įstaigos neefektyvumas greta visuomeninio neefektyvumo, priklauso nuo kitų dalykų, ir negalima paneigti egzistuojant visuomeninį neefektyvumą drauge su įstaigos efektyvumu. Jei biurokratijos elgesys sukelia visuomeninį švaistymą, kokios priemonės galėtų ištaisyti padėtį?

Niskanenas siūlo nemažai įstaigų struktūros reformų; visos tos reformos orientuotos į įstaigų pranašumo informacijos srityje panaikinimą. Taip būtų siekiama įstaigų konkurencijos dėl panašių paslaugų teikimo, privačių skatinamųjų mechanizmų, skirtų remti efektyvumo siekiantį elgesį, pripažinimo, platesnio privačių firmų užangažavimo teikti viešąsias paslaugas, taip pat kontrolės ir pertvarkymų procesų stiprinimo.

Tokios reformos pagerintų visuomeninį biurokratijos elgesio efektyvumą, tačiau dėl jų įstaigos nebetektų vėberiškojo modelio savybių. Iškyla esminis klausimas – ar tokie drastiški biurokratijos keitimai atves į išteklių išdėstymą, kuriam esant ribinė nauda taps lygi įstaigų teikiamų prekių ir paslaugų ribinėms sąnaudoms. Niskaneno modelio vertingumą galima patikrinti dviem skirtingais aspektais.

Teoriškai galima suabejoti, ar modelis, žinant dabartinį biudžetinį elgesį viešajame sektoriuje (Eavery, 1984; Bender, Moe, 1985; Moene, 1986; Sorensen, 1987), sudarytas teisingai, mat

gali egzistuoti sisteminiai biurokratijos elgesio apribojimai, kurių Niskanenas nepripažino. Ko gero, santykis tarp politikų ir valdininkų yra simetriškesnis, nei pripažįstama Niskaneno modelyje. Prieštaraujant Niskanenui jau buvo rašoma, kad iš principo sunku patikrinti biudžetą maksimizuojančios įstaigos teoriją. Kokios tad bus empirinės pasekmės?

Niskaneno biurokratijos modelis tiesiogiai neteigia, kad įstaigos biudžetas bus didelis – kad ir ką tai reikštų; jis taip pat nėra longitudinis modelis, tvirtinantis, jog įstaigos metiniai biudžetai kasmet didės tam tikru tempu. Niskaneno tyrimu daroma išvada, kad įstaigos yra visuomeniškai neefektyvios, o tai reiškia, jog jų biudžetai yra per dideli, jei lyginsime su veiksmingąja paklausa; taigi Niskaneno tyrimas yra visiems sektoriams taikytina hipotezė apie įstaigų teikiamų prekių ir paslaugų paklausos ir pasiūlos santykį. Mikroekonomikos teorijoje įmonės dydžio kriterijus yra standartinė efektyvumo sąlyga, skelbianti, kad ribinė vertė turi būti lygi ribinėms sąnaudoms.

Vienintelis būdas išsiaiškinti, ar įstaiga yra per didelė, per maža ar kaip tik reikiamo dydžio, yra nustatyti ir palyginti paklausą ir pasiūlą, bet kaip tai galima padaryti tokio pobūdžio produktams? Niskaneno biurokratijos modelio patikrinimo sunkumai iš tikro yra fundamentalūs. Juk dažnai toli gražu nėra aišku, koks galėtų būti ribinis papildomo įstaigos teikiamo vieneto įvertinimas (Miller, Moe, 1983).

Niskaneno modelis nenumato, kad įstaigos neefektyvumas gali būti pašalintas, jei bus sustiprintas kontrolės ir pertvarkymo procesas, nes tai yra teorija ne apie švaistymą įstaigose, bet apie tai, kaip atsiranda įstaigų paslaugų pasiūlos perteklius. Taigi iš modelio išplaukia mintis, kad rėmėjui turint pakankamai tikslios informacijos jis įstaigos veiklos apimtį sumažins iki dydžio, kuriam esant pasiekiamas visuomeninis efektyvumas. Vienintelis būdas patikrinti šią išvadą yra atlikti eksperimentus realiame gyvenime, kaitaliojant politinę sistemą gan drastiškais būdais. Be įstaigų paslaugų pasiūlos perviršio, dar gali būti ir X neefektyvumas pagal Leibensteino traktuotę (1966), kai išlaidos neminimizuojamos.

Niskaneno modelis numato, kad poslinkis link mažiau biurokratijos ir daugiau rinkos sandorių galėtų padidinti visuomeninį efektyvumą. Kadangi vargiai galima tikėtis, jog Niskaneno siūlomos reformos – tokios kaip konkurencija tarp įstaigų neapibrėžiant jų funkcijų, įvairaus pobūdžio privačios paskatos valdininkams, mažinančios įstaigų veiklos sąnaudas, įstaigų funkcijų privatizavimas, įskaitant netgi kai kurias karinės tarnybos paslaugas – būtų įgyvendintos, mums sunku buvo rasti duomenų, kurie tokią teorinę išvadą patvirtintų arba paneigtų.

Yra šiek tiek empirinių tyrimų, palyginančių biurokratijos ir rinkos veiklą, teikiant kai kurias prekes ir paslaugas (Borcherding, 1977; Borcherding et al., 1982; Mueller, 1989), bet jų išvados nėra vienareikšmės; kad ir kaip būtų, tokie palyginimai yra galimi tik išėjus už viešųjų gėrybių, kurias teikia įstaigos, srities ribų. Todėl būtina atsargiai priimti tą besąlygišką pirmenybės teikimą rinkai, netiesiogiai egzistuojantį Niskaneno modelyje. Juk, be efektyvumo, turi reikšmę dar ir atskaitomybė, o šiuo požiūriu rinkos ne visada pasireiškia geriau už įstaigas (Rose, 1987).

Biurokratija kaip dydžio maksimizavimas

Augimas ir dydis dažnai siejami su biurokratija. Visai neatsitiktinai *Webster's Dictionary* teikiamame savybių sąraše yra tokios:

> Biurokratija: (a) nerenkamų vyriausybės pareigūnų visuma; (b) administracinė politikos formavimo grupė bet kurioje didelėje organizacijoje; (2) sisteminė administracija, apibūdinama funkcijų specializavimu, įstaigos tikslų apibrėžimu, veikla pagal apibrėžtas taisykles ir valdžios hierarchija; (3) administravimo sistema, pasižyminti nuolatiniu siekimu turėti funkcijas ir galią, iniciatyvos ir lankstumo neturėjimu, abejingumu žmonių poreikiams ar visuomenės nuomonei ir polinkiu perleisti sprendimus aukštesniesiems pareigūnams arba trukdyti procesus formaliomis procedūromis.

„Nuolatinis siekimas turėti funkcijas ir galią", kaip tipiškas biurokratijos elgesio bruožas, buvo pažymėtas keleto mokslininkų (Parkinson, 1957; Starbuck, 1965; Downs, 1967). Hipotezė, kad valdininkai maksimizuoja savo pačių gaunamą naudingumą ir kad tas jų asmeninis naudingumas yra tiesioginė įstaigos dydžio funkcija, nėra sudėtinga. Nesudėtingas ir kitas tas variantas, teigiantis, jog augimas yra organizacijų esmė, įskaitant ir tą jų rūšį, kuri vadinasi įstaigomis: „Visos organizacijos iš tikro turi įgimtą savybę plėstis. Įstaigų specifika čia yra ta, kad nei jos turi daug suvaržymų savo plėtojimesi, nei tie suvaržymai veikia automatiškai" (Downs, 1967: 16–17).

Ne visi dydžio maksimizavimo teigimo variantai tvirtina, jog dydis yra nesudėtinga įstaigos savybė. Williamas Starbuckas (1965) įrodinėjo, kad augimas būdingas organizacijoms dėl to, jog dydžio dėka galimas visas pluoštas atskirų pasekmių: masto ekonomija, geresnės išlikimo galimybės, stipresnis pasipriešinimas išorės spaudimui, didesnis stabilumas ir mažesnis netikrumas.

Jei teisinga, kad įstaigos turi vieną vyraujantį tikslą – organizacijos augimą, tai turėtų būti teisingos ir tokios išvados: naujos įstaigos auga greitai; senos įstaigos išlieka, jei toliau nebeauga; kuo įstaiga senesnė, tuo ji didesnė; naujos įstaigos auga vidinio diversifikavimosi būdu arba išoriniais susiliejimais; įstaigos auga nuolat, išskyrus atvejus, kai jos susijungia.

Šias hipotezes galima patikrinti empiriškai (Meyer, 1985). Ilgą laiką trunkantys įstaigų raidos tyrimai nepatvirtina teiginio apie dydžio maksimizavimą (Kaufman, 1985; Mueller, 1989). Žingsnis link biurokratijos teorijų empirinio įvertinimo yra atsirandanti biurometrika. Jau ne sykį buvo įrodinėjama, kad biudžeto išlaidų apkarpymų metais įstaigų skaičius ir dydis gali būti gerokai sumažinti (Hood, Dunsire, 1981; Dunsire, Hood, 1989).

Galima tvirtinti, kad įstaigų plėtojimasis nėra visiškai įrodytas faktas. Kaip teigia Herbertas Kaufmanas knygoje *Are*

Government Organizations Immortal? (1976), kai valstybės tarnautojai rikiuoja savo asmeninius tikslus, saugumas yra vienas iš svarbiausiųjų. Augimas yra rizikingas, jis gali įstaigai prišaukti nelaimę.

Biurokratija kaip nekontroliavimas

Biurokratijos terminas dažnai apima koncentracijos arba galios siekimą. *Dictionary of the Social Sciences* teikia tokį apibrėžimą:

> Biurokratija, suvokiama kaip idealus tipas, yra organizacijos principai, kurie realizuojasi didele organizacijų įvairove. Idealiojo tipo bruožai yra sprendimų darymo racionalumas, socialinių santykių nuasmeninimas, užduočių rutinizavimas, valdžios centralizavimas (Stone, 1969).

Ta būdingoji įstaigų savybė – valdžios centralizavimas – gali būti traktuojama dvejopai: centralizavimo tendencija apima visą hierarchiją, kurioje įstaiga veikia – tai sistemos centralizavimas; arba centralizacija yra būdinga tik vidiniam valdžios pasidalijimui įstaigoje.

Kaip teigiama *Oxford English Dictionary*, „biurokratas" yra „pareigūnas, kuris stengiasi sutelkti administracinę galią savo įstaigoje". Bet tokio vidinio įstaigos proceso rezultatas gali būti visai priešingas sistemos centralizavimui – įstaigos autonomija arba jos neatsakingumas. Gordonas Tullockas knygoje *The Politics of Bureaucracy* (1965) įstaigos autonomiją laiko būdingu moderniosios biurokratijos elgesio bruožu, o tokios „laisvosios biurokratinės iniciatyvos" pasekmė yra neefektyvumas, neatsakingumas ir švaistymas. Pirma:

> Galima be dvejonių daryti išvadą, kad tokio tipo labai didelėje organizacijoje didesniajai jos veiklos daliai biurokratija bus „laisva" nuo bet kokios valdžios, kuriai ji formaliai turėtų būti subordinuota. „Ji", biurokratija, tvarkys reikalus ir atlikinės veiksmus ne dėl to, kad tokių veiksmų pageidauja aukščiausioji valdžia, organizacijos galios centras, bet todėl, jog tokie reikalai ir tokie veiksmai atsiranda kaip pačios biurokratijos procesų pasekmės. (Tullock, 1965: 168).

Biurokratijos laisvosios iniciatyvos fenomeno šaltinis – įstaigų hierarchinė struktūra, dėl kurios prarandamas komunikavimo patikimumas ir tikslumas, o aukščiausieji pareigūnai nebegali kontroliuoti žemesniųjų. Antra:

> Mus yra pažabojusi didžiulė ir iš esmės neefektyvi biurokratija. Žiūrint į reikalą ekonomiškai, jei efektyvumas šiame sektoriuje būtų padidintas, išaugtų mūsų nacionalinės pajamos ir paspartėtų ūkio augimo tempai. Žiūrint politiškai, tai leistų padidinti kontrolę, kurią pilietis, kaip rinkėjas, turi daugelio mūsų šalies gyvenimo sričių atžvilgiu, ir išplėsti jo asmeninę laisvę. Šis tariamas paradoksas atsiranda dėl to, kad biurokratinės laisvosios iniciatyvos neefektyvumas įgyja ypatingą formą (Tullock, 1965: 221).

Nuolat daugėja literatūros apie biurokratijos polinkį nusistatyti savo pačios tikslus ir didinti savo neformalią valdžią savojo suvereno, politinių institucijų, sąskaita. Tradicinis paprastas viešojo administravimo modelis, skiriantis politiką arba vertybes nuo administravimo arba faktų, su savo naivia viešojo administravimo kaip mechaniško ir nuasmeninto vykdymo koncepcija maža turi bendro su politikos ir biurokratijos realijomis (Dunsire, 1973, 1978; Hood, 1976).

Nekontroliavimo hipotezę galima patikrinti empiriškai, darant keletą loginių formulavimų. Turėtume skirti du teiginius nekontroliavimo hipotezėje: viena, teiginį, kad įstaigos linkusios darytis autonomiškos arba kad biurokratijos procesai linkę būti panašūs į šiukšliadėžės procesus, ir, kita vertus, teiginį, jog tokios įstaigų tendencijos veda į neefektyvumą. Biurokratija kaip laisvoji iniciatyva yra viena situacija, kaip neefektyvumas – jau kita, nes neefektyvumas galimas ir dėl kitų nei įstaigos autonomija priežasčių.

Norint patyrinėti produktyvumą viešajame sektoriuje, reikia išspręsti nemažai sudėtingų teorinių ir empirinių problemų (Murray, 1987). Pirma, turime išsiaiškinti, ar tikrai įstaigų darbuotojai yra linkę turėti daug arba vis daugiau valdžios; jei tai tiesa, turėtume išnagrinėti ir tokios padėties pasekmes. Savaime neišplaukia išvada, kad esant kontrolės problemai, dėl kurios kiekviena įstaiga turi daugiau valdžios nei buvo ketinta jai duoti, ta jos autonomija bus

panaudota kitiems tikslams, o ne oficialioms įstaigos užduotims vykdyti. Maža to, viena įgyvendinimo teorija teigia, kad autonomija yra sėkmingo užduočių vykdymo sąlyga (žr. 4 skyrių). Vadinasi, lieka neatsakyta į klausimą, kokios bus įstaigos veiklos pasekmės dėl jos įgytos didelės autonomijos.

Antra, siekiant padaryti išvadą, kurią padarė Tullockas – kad biurokratijos elgesys yra neefektyvus, nes valdininkų neįmanoma kontroliuoti, netiesiogiai daroma prielaida, kad valdininkai nesirūpina jiems pavestais viešosios politikos tikslais. Tokią prielaidą reikia patikrinti atskirai.

Biurokratija kaip privatus pasirinkimas

Nors įprasta teigti, kad egzistuoja ypatingas elgesio ar motyvacijos tipas – valdininko pašaukimas ar profesija, tačiau moderniojoje administravimo teorijoje bei sprendimų darymo koncepcijose dažnai tvirtinama, kad daryti skirtumą tarp viešojo ir privataus pasirinkimo nėra prasmės. André Bretonas savo knygoje *The Economic Theory of Representative Government* rašo:

> Šios hipotezės, net pateikiant ją supaprastinta forma (valdininkai siekia maksimizuoti santykinį savo įstaigų dydį), pagrindu daroma išvada, kad maksimizuodami šį tikslą valdininkai įstengia pasiekti aukščiausias įmanomas sau pajamas ir prestižą, atitinkančius jiems nustatytus apribojimus (1974: 162).

Tokia tikslo funkcija, galima manyti, neveda prie viešojo intereso ar netgi prie žemiškesnių tos įstaigos viešųjų tikslų vykdymo. Tačiau toks valdininkiškas mentalitetas, arba jo nebuvimas, nebūtinai veda į neefektyvumą. Jei sėkminga įstaigos veikla tapo privačių valdininkų paskatų funkcija, tada privačios tikslo funkcijos maksimizavimas biurokratinėje aplinkoje neišsirutulios į išteklių švaistymą arba biurokratijos laisvąją iniciatyvą. Įstaigose iš tiesų gali būti įdiegiami tokie efektyvumą remiantys mechanizmai, kurie veiklos rezultatus susieja su privačiomis pareigūnų paskatomis (Jonsson, 1985).

Galima identifikuoti du privačios tikslo funkcijos hipotezės variantus. Pagal silpnesnįjį variantą biurokratijos elgesį veikia ne tik viešasis interesas, bet ir privatūs motyvai, o stipresniajame variante tokio dalyko kaip viešasis interesas išvis nėra. Atsargiai įrodinėdamas Downsas išdėsto silpnesnįjį variantą:

> Apskritai biurokratijos darbuotojai (visi esantys visuomeninėje tarnyboje) turi sudėtingą tikslų rinkinį, į kurį įeina galia, pajamos, prestižas, saugumas, patogumas, lojalumas (idėjai, institucijai arba tautai), didžiavimasis puikiu darbu ir troškimas tarnauti viešajam interesui... Bet nepaisant to, kokie yra konkretūs tikslai, ... kiekvienas valstybės tarnautojas yra stipriai motyvuojamas savo ... paties nuosavo intereso, net kai jis veikia grynai vykdydamas oficialias pareigas (1967: 2).

Nors Downso teorijoje pagrindinių prielaidų skaičius nedidelis, jose tiek maža turinio, kad jomis remiantis galima išvesti ką panorėsi. Jei nustatėme įstaigos neefektyvumą, tai gali būti dėl jos darbuotojų privačių motyvų, bet jei nustatėme efektyvumą, tai čia gal veikia kitas motyvas, viešasis interesas? Downso prielaida apie biurokratijos motyvaciją yra tiek bendra, kad ja remiantis vargiai būtų galima pasakyti ką nors konkretaus apie biurokratijos elgesį.

Stipresnysis privataus pasirinkimo biurokratijos aplinkoje argumentavimo variantas specifiškesnis; jis teigia, kad viešųjų įstaigų pareigūnai maksimizuoja savo pačių interesus, kad ir kokie jie būtų, ir kad įstaigos dydis priklauso nuo to maksimizavimo. Kaip galėtume patikrinti hipotezę, kad biurokratijos elgesys yra privačios naudos maksimizavimas? Ir kokios būtų tokio elgesio pasekmės?

Vienas iš patikrinimo rezultatų būtų paprasčiausi viešųjų ir privačiųjų vaidmenų painiojimo faktai, tradiciškai interpretuojant tai, kas yra viešoji sritis. Vargiai tikėtina aptikti masinę privačią veiklą biurokratijos elgesyje, – pavyzdžiui, įstaigos išteklių naudojimą privatiems tikslams arba manipuliavimą tais ištekliais siekiant visai kitokių, nei numatyta, tikslų. Sudėtingesnis patikrinimo rezultatų rinkinys leis padaryti išvadą, kad tuo pat metu, kai pasiekiama viešiųjų tikslų, realizuojami ir privatūs, ypač susiję su įstaigos išplėtimu.

Kalbant apie įstaigų motyvacijos pagrindus neturėtų būti lengva viešojo intereso hipotezę skirti nuo privačių interesų hipotezės. Jei sėkmingai įgyvendinus oficialiuosius įstaigos tikslus jos darbuotojams bus užtikrinta maksimali jų pačių gaunama nauda, tai nebus jokio nesuderinamumo. Įrodymų neva nereikalaujančią aurą, gaubiančią privataus pasirinkimo hipotezę, reikėtų pakeisti empiriniais biurokratijos motyvacijos tyrinėjimais, tuo būdu atrandant, jog tie motyvai yra gana sudėtingi (Dunsire, 1987; Peters, 1987).

Išvados

Tarp to, kaip biurokratijos sąvoka yra referuojama, ir to, kas sudaro jos tikrąjį turinį, yra specifinis prieštaravimas. Viena, jei priimama be įrodinėjimo, kad „įstaigos“ (*bureau*) terminu nusakomi viešajame sektoriuje iš tikro egzistuojantys organizaciniai vienetai, tai vargu ar rasime nors vieną atskirą teoriją, kuri apibūdintų skiriamuosius tokių vienetų bruožus. Kita vertus, pradėję nuo griežčiau apibrėžto biurokratijos termino turėsime pabandyti apibrėžti jo galimo pritaikymo sritį. Visai galimas daiktas, jog anksčiau aptartos savybės, apskritai paėmus, nėra būdingos iš tikro egzistuojančioms įstaigoms.

Iš tikrųjų yra sunku, jei išvis įmanoma, padaryti kokius nors prasmingus apibendrinimus apie įstaigų arba biurokratijos skiriamuosius bruožus. Čia norėtume pabrėžti tą faktą, kad įstaigų veiklos viešajame sektoriuje reiškinys yra multidimensinio pobūdžio (Warwick, 1975; Jenkins, Gray, 1983). Tuo pat metu svarbu pažymėti ir tai, kad visi biurokratijos modeliai, priešpriešinami vėberiškajam racionalumo modeliui, neigia egzistuojant tokį esminį įstaigų bruožą kaip efektyvumas.

Reikia pripažinti, kad pagrįstai gali būti naudojamos alternatyvios biurokratijos koncepcijos arba teorijos – pritaikant jas skirtingoms veiklos sritims. Visiškai akivaizdu, kad nė viena iš čia aptartų teorijų nebus tinkama paaiškinti įstaigų elge-

sį milžiniškose viešojo sektoriaus sistemose, kurios būdingos išsivysčiusioms kapitalistinėms demokratijoms. Įstaigos yra smarkiai užangažuotos į viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą. O kaip šį faktą atskleidžia politikos formavimo ir jos įgyvendinimo modeliai?

Biurokratijos elgesį aiškinantys viešojo pasirinkimo modeliai turi vieną privalumą – jie yra paprasti: juose daroma prielaida, kad įstaigos maksimizuoja vieną tikslą – dydį (Downsas) arba biudžetą (Niskanenas). Tačiau realizmo praradimo išlaidos čia didelės, nes įstaigos, nelygu aplinkybės, gali turėti skirtingus tikslus. Patrickas Dunleavy savo knygoje *Politicians, Bureaucrats and Democracy* (1991) teigia, jog įstaigos yra daugiau suinteresuotos joms pavesto darbo pobūdžiu nei savo veiklos mastais. Jo įstaigos formavimo modelis rodo, jog įstaigos didelę pirmenybę teikia tam, kokias užduotis joms skiria vyriausybė – koordinavimas, planavimas ir vertinimas laikomi prestižiškesnėmis funkcijomis negu tiesiog prekių ar paslaugų teikimas.

Kad ir kaip būtų, kad ir kokią įstaigos tikslo funkciją apibrėžtume, išlieka vis ta pati subjekto ir vykdytojo problema. Pradėti galima nuo skirtingų prielaidų apie biurokratijos elgesį: (a) vieno tikslo maksimizavimas, remiantis visapusiška ir išsamia informacija arba priešingai – pasiekiant tam tikrą protingą tikslo įgyvendinimo lygį, atsižvelgiant į ribotą racionalumą; arba (b) orientavimasis į kompleksinį tikslų rinkinį, kai įstaigoms renkantis, kuris tikslas tuo metu yra svarbiausias, atitinkamą vaidmenį vaidina išorės ar vidaus sąlygų aplinkybės. Kuo sudėtingesnė įstaigos tikslo funkcija, tuo realistiškesnis darosi modelis, bet tuo pat metu jo dėka bus padaromos kaskart vis mažiau įdomios ir mažiau stebinančios išvados.

Įstaigos veiklai, kad ir kokie būtų jos tikslai, būdingi su grupine produkcija susiję sunkumai (Alchian, Demsetz, 1972). Įstaigos atsakingos už tas užduotis, kurioms reikia aukšto laipsnio specializavimosi ir koordinavimo. Įstaiga sukaupia savo profesinę patirtį per ilgą veiklos laikotarpį vykdydama apibrėžtą užduočių ratą. Įstaigų paskirtis – teikti prekes ir paslaugas

prognozuojamu būdu tiek nekintančioje, tiek ir besikeičiančioje aplinkoje. Dėl tokių jų veiklos ypatybių egzistuoja poreikis naudoti ilgo laikotarpio sutartis tarp politikų ir įstaigų, taip pat ir įstaigos viduje. Tačiau kaip subjektas gali užtikrinti, kad įstaigos veiksmai bus efektyvūs?

Kartu su tuo iškyla bendroji įstaigų priežiūros problema, nepriklausomai nuo to, ar įstaiga maksimizuoja, ar tik vykdo kurią nors paprastą arba sudėtingą tikslo funkciją. Subjektas turi išspręsti, Armeno Alchiano ir Haroldo Demsetzo žodžiais tariant, „matavimo problemą“: „Ekonominei organizacijai taikomi du pagrindiniai reikalavimai – matuoti sąnaudų produktyvumą ir matuoti gamybos veiksnių atlyginimą“ (1972: 778). Matavimo problema iškyla tiek politikų ir įstaigų santykiuose, kasmetiniame biudžeto sudarymo procese, kai įstaiga teikia paraišką, o parlamentas skiria asignavimus, tiek ir įstaigos viduje, kur vadybininkai prižiūri vidines procedūras ir paslaugų teikimą. Ir išoriniame, ir vidiniame matavime gausu vietos oportunizmui. Kokio pobūdžio priežiūros mechanizmas būtų įstaigai tinkamiausias, siekiant sumažinti moralinę riziką? Weberio racionalios įstaigos modelis pateikė vieną valdymo organizavimo formą, tačiau vėlesnė diskusija organizacijų teorijoje iškėlė abejones, ar toks valdymas tikrai leidžia pasiekti maksimalų efektyvumą. Prie šių klausimų dar grįšime 6, 8 ir 12 skyriuose.

3

Viešosios politikos modeliai

Kodėl egzistuoja keletas konkuruojančių viešosios politikos kūrimo modelių? Kokie būdingi kolektyvinio pasirinkimo ir viešojo sektoriaus politikos įgyvendinimo bruožai? Keliant klausimą apie realybės logiką, dėmesio centre patenka esminiai elementai, taip pat teoriniai principai, nulemiantys elementų kompoziciją. Kokie yra pagrindiniai viešosios politikos kūrimo principai ir kurie iš jų lemia politikos pasirinkimą? Čia analizuosime viešosios politikos kūrimo modelius, o 4 skyriuje panagrinėsime viešojo jos įgyvendinimo modeliavimą ar pasiaiškinsime, kas vyksta politikos ciklo metu, įsigaliojus kolektyvinio pasirinkimo principui (Ashford, 1978; May, Wildavsky, 1978; Hogwood, Peters, 1983).

Pagrindinė problema yra palyginti alternatyvius viešosios politikos kūrimo modelius. Kaip turėtume vertinti priešingus politikos modelius? Viešojo sektoriaus sprendimų priėmimo modeliai gali būti vertinami pagal jų pačių kriterijus arba lyginant juos su privataus sektoriaus pasirinkimo modeliais. Ne visada aišku, ar sprendimo schema turėtų modeliuoti visas pasirinkimų situacijų rūšis, ar pritaikymo sritį reikėtų apriboti viešuoju sektoriumi. Kiek įvairūs modeliai pajėgūs vienas kitą išstumti? Tai yra skirtingų teorinių kalbų pasirinkimo problema.

Modelio pasirinkimas ir jo įvertinimas

Susidurdami su daugybe painių politikos modelių, mes ieškome kriterijų tinkamam modeliui parinkti, paremtų modelio įvertinimu pagal aiškiai apibrėžtus metodologinius reikalavimus. Kurie iš jų būtų reikšmingi?

Vien empirinio modelio testo nepakanka; šalia reikalavimo patvirtinti faktais ar patikrinti, kaip tai būtų iš tikrųjų, modeliai vykdo ir žinių integravimo funkciją. Jie sistemina žinias sukurdami tvirtinimų tinklą. Modelių numanomoji reikšmė yra tiek pat svarbi, kaip ir tikslus jų turinys. Viešųjų sprendimų priėmimo modeliams, turintiems daug numanomų reikšmių, turėtų būti teikiama pirmenybė palyginti su modeliais, nepajėgiančiais integruoti atskirų informacijos dalių, kai kiti dalykai yra lygiaverčiai (Popper, 1972).

O kaip teisingumas ar empirinio patvirtinimo laipsnis (Scheffler, 1967a; Glymour, 1980)? Ar mums reikia rinktis modelius pagal tokius kriterijus kaip paprastumas (Quine, 1960; Goodman, 1965; Quine, Ullian, 1970) ar estetiškumas (Kuhn, 1962; Feyerabend, 1975)? Galbūt derėtų pasinaudoti dedukcijos jėga ar teorinio suderinamumo kriterijumi (Nagel, 1961; Hempel, 1965), o galbūt supratimas ateis, kaip tai būna socialinių mokslų modeliuose, interpretuojant pavyzdinį modelį (Kaplan, 1964)?

Kai kas įrodinėja, kad modelio testavimas yra falsifikacija, priešpriešinimas faktams (Popper, 1959, 1963), nors abejotina, kaip teorija gali vienu metu patenkinti abstraktaus visuotinumo ir deskriptyvaus realizmo kriterijus (Krupp, 1966). Galbūt mums reikia viešųjų sprendimų teorijas įvertinti jų prielaidų realumo požiūriu (Simon, 1957); tikriausiai geriau būtų sekti tais, kurie modelių prielaidas, realaus pasaulio abstrakčius atvaizdus, laiko potencialiai naudingomis kuriant galią turinčias pranašystes (Friedman, 1953; Blaug, 1980; Caldwell, 1984).

Įvairūs politikos ciklo modeliai gali vaidinti skirtingus vaidmenis, nelygu kokie vertinimo kriterijai yra naudojami. Tada modelių vertinimas tampa užduotimi išvardyti įvairių požiū-

rių argumentus už ir prieš. Lygiaverčiai, teisingi, skirtingi modeliai įvairiose situacijose gali veikti skirtingai. Kai kurie modeliai tinka vienokiems situacijų tipams, kiti – kitokiems. Užuot priėmę kokį nors viešosios politikos modelį ar jo atsisakę, galime nurodyti tokias situacijas, kurioms tas modelis puikiai tinka, ir tokias, kurioms jis neadekvatus.

Modelis vertinamas kompleksiškai pagal tai, kaip jis atitinka tokius kriterijus kaip dedukcijos galia, klaidingumas, patvirtinimo laipsnis, dermė, paprastumas ir praktinis naudingumas. Vertinimo kriterijų atranka anaiptol nėra paprasta. Argi moralės dalykai neturėtų būti svarbūs vertinant viešųjų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo modelius socialinio teisingumo ar bendros naudos požiūriu?

Viešosios politikos modelių funkcijos yra išaiškinti, suprasti, interpretuoti ir tvarkyti duomenis apie viešosios institucijos – vyriausybės – sprendimų priėmimą. Kaip duomenys be modelio *yra pakrikę*, taip ir modeliai be duomenų esti *tušti*. Taigi vertinant modelius reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kaip jie tenkina duomenis, t. y. atitinka faktus, taip pat kokią įtaką tvarkant duomenis turi modelio prielaidos, jo vidinis nuoseklumas, dedukcijos galia ir modelio paprastumas. Politikos modeliai tikriausiai pernelyg orientuoti į valstybės galutinį produktą ir linkę ignoruoti įdėtas sąnaudas. Taigi mums reikia daugiau išmanyti sprendimų, susijusių su pajamomis, politiką (Manley, 1975; Peters, 1991).

Modelius galima suskirstyti į tokius, kurie sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą laiko aplinkos ar išorinių veiksnių funkcija, ir tokius, kurie politikos kūrimą pripažįsta esant vidinių procesų rezultatu.

Demografinis požiūris

Politikos kūrimo kaip aplinkos atspindžio idėja jau seniai egzistuoja politikos analizėje. Demografinis požiūris iš tikro turėjo daug rėmėjų iki aštuntojo dešimtmečio vidurio, mat anks-

tyvosios aplinkos studijos buvo grindžiamos vienu iš modelio vertinimo kriterijų – empirinio patvirtinimo laipsniu (Dye, 1966; Sharkansky, 1969; Hofferbert, 1974; Wilensky, 1975).

Pastaruoju metu ši idėja vis labiau kritikuojama. Atnaujinta aplinkos rodiklių įtakos politikos rodikliams analizė neįstengė tapti priimtina (Danziger, 1978; Sharpe, Newton, 1984). Demografinis modelis būdavo pripažįstamas tinkamu tiriant vietinę ir regioninę valdžią, tačiau atliekant nacionalinių vyriausybių politikos tyrimus jis pasirodydavo ginčytinas. Vis dar nenuspręsta, kiek nacionalinės politikos kūrimas yra tokių aplinkos kintamųjų dydžių, kaip gausumas, socialinė struktūra ir profesinių sąjungų bei politinių partijų pozicijos, funkcija (Castles, 1982; Alt, Chrystal, 1983; Schmidt, 1982).

Nors demografinis modelis tinka pagal vieną iš vertinimo kriterijų – pagal tai, ar atitinka faktus, – vis dėlto kitų kriterijų požiūriu jis daug problemiškesnis. Bandymas rasti politikos variacijų determinantes erdvės rodikliuose, apibūdinančiuose politikos kūrimo aplinką, turi visus primityvaus empirizmo trūkumus: mažą dedukcinę galią, silpną teiginių dermę ir naivią modelio specifikaciją. Tyrimo strategija pagrįsta neteorine idėja maksimizuoti nepriklausomų ir priklausomų kintamųjų skaičių ir apsiriboti mechanišku paprastų koreliacijų skaičiavimu kaip priemone regresijos modelių specifikacijai.

Šiame požiūryje liko nemažai neišspręstų teorinių problemų, susijusių su priklausomų ir nepriklausomų kintamųjų interpretavimu. Nedaug pastangų buvo skirta suprasti atradimus, kaip ir nedaug padaryta, kad būtų integruotas didelio skaičiaus demografinių modelių įvertinimas. Įvairių ryšių tarp kintamųjų dydžių interpretavimas nėra labai nuoseklus, dėl to negalime daug tikėtis iš dedukcijos. Kadangi visa procedūra grindžiama empirine strategija, skirta maksimizuoti kintamųjų įvairavimą, teorinė struktūra lieka skurdi.

Kad ir kaip būtų, negalima paneigti, kad pripažindamas savo silpnumą teoriniu požiūriu demografinis požiūris nustatė vieną kai kurių politikos kūrimo tipų aspektą.

Demografinis modelis, kaip atrodo, yra tinkamas duomenims apie sektorines ir longitudines politikos kūrimo variacijas, susijusias su dalomomis prekėmis ar paslaugomis. Jo aiškinamasis tinkamumas yra minimalus klasikinių viešųjų gėrybių, tai yra nedalomų dalykų, atžvilgiu. Be abejo, būtų keista, jei viešosios politikos kūrimas nebūtų susijęs su aplinka, tačiau pagrindinė problema yra aplinkos veiksnių ir sprendimų priėmimo kolektyvinio pasirinkimo sąlygomis sąsajų *prigimtis* ir *tvirtumas*.

Būtų mažų mažiausiai keista, jei viešoji politika neturėtų sąryšio su aplinka, ir lygiai taip pat neįtikėtina, jei politikos kūrimą aplinka lemtų besąlygiškai. Galbūt svarbu tai, kiek priimantieji sprendimus atsižvelgia į aplinkos veiksnius ir kokią teikia jiems reikšmę. Tore'as Hansenas, Jimas Sharpe'as ir Kenas Newtonas parašė apie tai veikalą, kuriame demografinį požiūrį interpretavo vidinių politikos kūrimo perspektyvų prasme (Hansen, 1981; Newton, 1981; Sharpe, Newton, 1984).

Inkrementalizmas

Inkrementalistinis požiūris į viešųjų sprendimų priėmimą derina išorinius ir vidinius kintamuosius dydžius; inkrementalistiniai politikos proceso modeliai ryšius tarp aplinkos ir sprendimų priėmimo traktuoja sudėtingiau nei demografinis modelis. Teoriniu požiūriu inkrementalizmas yra tinkamesnis, nes jis daug geriau atitinka dermės ir paprastumo kriterijus. Išorinės perspektyvos požiūriu inkrementalizmas teigia, kad sprendimų priėmimą apskritai ir ypač viešajame sektoriuje lemia laikas. Anksčiau padaryti sprendimai yra lemiamos esamos politikos determinantės.

Tokia paprasta idėja, kad politika – tai savo pačios funkcija laiko atžvilgiu, yra integruota kaip išvada išplėtotoje sprendimų teorijoje, susidedančioje iš daugelio teiginių apie vertybes, pažinimą ir koordinavimą (Lindblom, 1959, 1965; Braybrooke, Lindblom, 1963; Wildavsky, 1984). Ši teorija

buvo patikrinta sudarant biudžeto modelius (Wildavsky, 1972, 1986).

Inkrementalizmas turi ir teorinį turinį, ir empirinį patvirtinimą, o tai paaiškina šio metodo patrauklumą politikos analizei. Tačiau inkrementalistinis metodas gerai vertinamas ne pagal visus vertinimo kriterijus. Pagrindinė problema yra prieaugio (*increment* – anglų k.) sąvokos interpretavimas; tai kliūtis, turinti toli siekiančių implikacijų inkrementinio modelio dedukcijos galiai, taip pat ir jo patvirtinimo laipsniui (Hyde, 1992).

Inkrementinių modelių numatymo galia būtų įspūdinga, jei modelis galėtų tiksliai apibrėžti, kiek kuri nors programa turėtų pasikeisti, kad tai būtų pavadinta „prieaugiu". Analogiškai ir pati teorija galėtų būti formaliai pakankama, jei ji tiksliai apibrėžtų stabilaus ryšio tarp šių ir praėjusių metų politikos svarbą. Tačiau, atrodo, teoriškai yra labai sudėtinga apibrėžti teigiamo arba neigiamo papildymo mastą (Dempster, Wildavsky, 1979).

Atrodo, kad leidžiamo prieaugio dydžio konkreti išraiška priklauso nuo analizuojamų sprendimų priėmimo lygio ir kad inkrementinis modelis gali nusakyti būsimą politiką paprasčiausiai todėl, kad agregavimo pasekmės aukštesniame sprendimų priėmimo lygmenyje pašalina daugybę teigiamų ir neigiamų pasekmių. Pokyčius, kurie nereiškia prieaugio, tada paslepia natūralus plėtimo ir mažinimo sumavimo procesas (Wanat, 1974).

Kad ir koks būtų pokyčių mastas, svarbiausia yra pats sprendimo priėmimo modelis. Inkrementiniai modeliai atitinka sprendimų priėmimo procesus, kurie yra pastovūs laike, jei turėsime omeny tai, kad ateitis yra linijinė praeities funkcija. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, jog biudžeto procesui pritaikyti inkrementiniai modeliai, vertinami empiriškai, sulaukė nemažo palaikymo. Vėliau buvo suprasta, kad įvertinant pirmojo laipsnio inkrementines lygtis kyla nemažų ekonometrinių problemų. Sudėtingesnių inkrementinių modelių panaudojimas buvo nebe toks sėkmingas kaip ankstesnieji

inkrementinio modeliavimo bandymai. Dabartinėje literatūroje kalbama apie posūkius politikoje, kurie ginčija inkrementinį modeliavimą ir smarkiai sumažina inkrementinių modelių pasiteisinimo laipsnį.

Taip inkrementalistinis požiūris į politikos kūrimo procesą susiduria su dilema: jo dedukcijos galia varžoma sunkumo apibrėžti, kas yra prieaugis, o jo patvirtinimo laipsnį mažina tipiški politikos proceso posūkiai, ginčijantys inkrementinių lygčių, kaip nekintamų linijinių augimo modelių, interpretaciją. Jeigu politikos procesas modeliuojamas kaip struktūriškai nestabilus (Westlund, Lane, 1983), leidžiantis atsirasti lūžiams, tada dedukcinė inkrementalizmo galia pastebimai sumažėja, nes bent jau dabar labai mažai žinoma, kada ir kaip įvyksta lūžiai.

Būdamas labai paprastas, inkrementalizmas galbūt yra per daug tiesmukas, jei lyginsime su politikos proceso sudėtingumu. Idėja apie politiką, smarkiai suvaržytą praeities įsipareigojimų, politikos kūrimo prilyginimas mechaninių taisyklių – standartinių veikimo būdų – pritaikymui, sumažinančiam sudėtingumą, skaičiavimus ir netikrumą, ir nuomonė, kad politikos kūrimas nieko bendro neturi su jos programų esme, gali būti taikoma tam tikrose šalyse, kuriose esti tam tikri sprendimų priėmimo proceso duomenys. Tačiau visuotinis šio metodo tinkamumas yra abejotinas, o jo teorinis patrauklumas sumažėja dėl akivaizdaus voliuntarizmo poveikio, įskaitant kolektyvinį poveikį. Tai gali būti įrodymas, kad viešoji politika negali svarstyti visų alternatyvų ir klasifikuoti visų rezultatų, kaip teigia inkrementalizmas, bet tai nereiškia, kad sprendimų priėmimas turi būti limituota paribio veiklos sritis.

Sprendimų priėmimas netikrumo akivaizdoje, susitelkiant tik ties keliomis alternatyvomis ir vertybėmis, pačiu faktu (*ipso facto*) neturi būti ribinis. Numatomų daryti pokyčių atžvilgiu jis gali būti išsamus. Jei struktūriniai lūžiai konfrontuoja su inkrementiniu modeliavimu, tad kaip paaiškinti tokio tipo politikos pokyčių atsiradimą?

Jei aplinkos ir jos vietos bei laiko dimensijų nepakanka politikai paaiškinti, tada turime ieškoti tokių požiūrių, kurie naudoja tik vidinius kintamuosius – vidinę perspektyvą. Yra daugybė sprendimų priėmimo proceso modelių, kurie pabrėžia įvairių tipų vidinių veiksnių svarbą. Pradėkime nuo klasikinio racionalaus pasirinkimo modelio.

Racionalus sprendimų priėmimas

Racionalaus sprendimo modelio stiprumas kyla iš jo patrauklių teorinių galimybių. Jo prielaidoms būdinga dermė ir paprastumas: 1) jo įvertinimo funkcija yra nuosekli ir integruota; 2) modelis apima visas žinias apie alternatyvas ir aplinką; 3) jis naudoja paprastas sprendimų taisykles, tokias kaip numatomos vertės maksimizavimą arba mini-makso ar minimalaus apgailestavimo taisykles (Simon, 1957: 244-245).

Racionalaus sprendimo modelio silpnybė – elgsenos realizmo trūkumas. Kadangi jo prielaidos retai būna patenkinamos, modelio pasitvirtinimo laipsnis gan žemas. Tai pasakytina ne tik apie individualaus pasirinkimo elgesį, bet ir apie kolektyvinį pasirinkimą nustatant politiką. Vyriausybė, kaip ir kiekviena kita organizacija, veikia vadovaudamasi racionalumo prielaida, kaip pažymima ir Thompsono veikale *Organizations in Action* (1967), tačiau kiek konkreti veikla atitinka racionalaus sprendimų modelio lūkesčius – tai jau empirinis klausimas.

Organizacijoje pasirinkimas yra tikslų nustatymo ir esamos technologijos funkcija. Darydamas išskirtines prielaidas apie tikslų funkciją ir elgsenos technologijos pažinimo lygį, racionalaus sprendimo modelis maksimizuoja dedukcijos galią, numatydamas unikalius sprendimus, įmanomus iki tam tikros ribos, kai veiksmų tarpusavio sąveika, kaip parodyta dviejų ar *N* asmenų lošimo teorijoje, unikalius sprendimus padaro neįmanomus. Tuo pačiu metu modelio realistiškumas yra minimizuotas, nes organizacijos retai turi susijusias ir tranzityvias

tikslų funkcijas kiekvienam galimam rezultatui ir paprastai susiduria su netikrumu, kildinamu iš veiksmų alternatyvų, taip pat ir iš elgsenos aplinkos.

Šie tikslai gali nebūti nei tikslūs, nei aiškūs, o naudojama technologija būti netobula ar nepatikima. Jei tikslų ir technologijos funkcijos yra tokios, tada akivaizdu, kad racionalaus sprendimo modelio išrastos taisyklės nėra labiausiai priimtinos. Panašiose situacijose reikėtų tokių sprendimo taisyklių kaip marginalizmas (Lindblom, 1965) ar patenkinantys kriterijai (Simon, 1947; March, Simon, 1958).

Viešoji politika gali būti modeliuojama pagal „priemonių ir tikslų" schemą. Vyriausybė paprastai apibrėžia savo programoms daug tikslų ar užduočių, kai kurie iš jų turi būti pasiekti nepriklausomai ir vienalaikiškai, o kitų įgyvendinimas priklauso vienų nuo kitų ar turi būti nuoseklus. Kai įvairūs tikslai yra tarp savęs susiję tokiu būdu, kad vieną tikslą pasiekus yra implikuojamas kito įgyvendinimas, turime priemonių ir tikslų grandinę ar priemonių ir tikslų hierarchiją.

Racionalaus sprendimo modelis reikalauja, kad veikianti organizacija šiuos įvairius tikslus ir priemones apibrėžtų vertybiniu požiūriu – tada esant tikslų konfliktui organizacija galėtų pasakyti, kokiems tikslams ir priemonėms teikiami prioritetai. Apeinant metodologinį ginčą tarp kardinalistų ir ordinalistų vis tiek tenka pažymėti, kad racionalaus sprendimo modelis būtų nerelus, jei reikalautų iš organizacijų nustatyti susietą ir tranzityvinę vertės funkciją visoms įmanomoms priemonėms ir tikslams bei pačioms nustatyti tas vertybes pagal santykių ir intervalų skalę.

Vertybės yra būtina, bet nepakankama sąlyga viešosios politikos sprendimams priimti. Šalia priemonių ir tikslų hierarchijos viešoji politika gali apimti priemonių ir tikslų technologijas, pagrįstas žiniomis apie priežastinį ryšį tarp veiksmų ir rezultatų.

Nors organizacijos veikia *tipiškai* vadovaudamosi prielaida, kad jų priemonės padeda pasiekti tikslus, reikia pabrėžti, kad tikėjimas tuo gali rastis vien iš žinojimo apie raciona-

laus sprendimo modelį. Jei viešajai politikai būtų žinomos puikios ir patikimos programos, kurias pasitelkus galima pasiekti trokštamų rezultatų, technologijos problema būtų išspręsta. Esant aiškiai ir tiksliai tikslų funkcijai, tam tikromis technologijomis būtų įmanoma apskaičiuoti techninį ir ekonominį racionalumą.

Tačiau egzistuoja keletas viešųjų technologijų nepatikimumo šaltinių. Esamas žinių lygis dėl įvairių priežasčių gali būti nepakankamas – tada priežastiniai ryšiai liks nežinomi, arba kitu atveju realybė gali būti tokia, jog dėl atsitiktinumų negalima tomis programomis pasitikėti.

Sudėtinga ne tai, kad priimantysis sprendimus svyruoja dėl žinių stokos ar apskritai neryžtingumas esti būdingas sprendimų priėmimo situacijai; viešosios politikos kūrimo problemiškumas pasireiškia tuo, kad gali būti labai sunku įveikti netikrumo būseną nepriklausomai nuo to, dėl ko ji būtų kilusi. Dažnai technologijos nesudaro galimybių atpažinti visus tarp savęs susijusių priemonių ir tikslų ryšius, arba priemonių ir tikslų priežastinių ryšių interpretavimas neatitinka tikrovės.

Nors vyriausybės gali turėti aiškių ketinimų žinodamos, ką jos nori įgyvendinti panaudodamos pripažintas priemones, tačiau dažnai santykis tarp programos ir rezultato yra problemiškas. Jei organizacijos veiklos racionalių priemonių ir tikslų hierarchijos idėja yra nereali vyriausybės aplinkoje, tada ir racionalias technologijas reikia pripažinti nerealiomis. Tikslo funkcijos dviprasmiškumas ir technologijų funkcijos nepatikimumas smarkiai apriboja racionalaus sprendimų modelio tinkamumą, nes šis modelis tinka pasirinkimo situacijoms su nedviprasmiškais tikslais ir tikėtinomis technologijomis (žr. 2 skyrių, 2.1 lentelę).

Taigi darydamas griežtas teorines prielaidas, racionalaus sprendimo modelis apriboja savo tinkamumą. Egzistuoja stebėtinas kontrastas tarp modelio paprastumo ir jo nepriimtinumo. Galimybė panaudoti jį ne vietoje (falsifikabilumas Popperio prasme) yra pernelyg maža, nes iš tikro jis mažai

ką draudžia. Galima manyti, kad susidūrus su kokiu nors falsifikuotu spėjimu visada įmanoma laikytis išankstinės hipotezės, jog nebuvo įvykdytos viena ar dvi prielaidos (*ceteris paribus* atvejis).

Racionalaus sprendimo modelis gali būti patrauklesnis kaip reglamentuojanti sąvoka nei kaip priemonė, padedanti suprasti realų viešosios politikos sprendimų priėmimo vyksmą. Tam tikrose pasirinkimo situacijose tai gali būti normatyviai svarbu politikos kūrėjams; tačiau modelis negalės paaiškinti politikos kūrimo pasirinkimo tokiose situacijose, kurioms būdingi daugialypiai neapibrėžti tikslai ir plataus masto netikrumas.

Be to, racionalių sprendimų modelio prielaidos nėra neabejotinos kolektyvinio pasirinkimo atveju. Iš tikro racionalaus sprendimo modelio tinkamumas organizacijos elgsenai kelia daug naujų problemų, susijusių su vertinimo funkcija ir politikos kūrimo technologija. Jei racionalumo koncepcija yra problemiška individualaus pasirinkimo atveju, tada taip pat tiesa, kad kolektyvinis racionalumas turi savo problemų (Riker, 1982).

Norėtume žinoti ne tik tai, ar prielaidos tinka ar netinka, bet ir tai, kaip jos gali tikti. Jei organizacijos veikia vadovaudamosi racionalumo prielaida, tai kaip jos sukuria priemonių ir tikslų hierarchijas? Kaip renkama ir panaudojama informacija apie technologijas? Organizacijos gali imtis veiksmų, kad patobulintų savo technologijas, tačiau racionalaus sprendimo modelis mažai ką tepasako, kaip tai daroma.

Net jei racionalaus sprendimo modelis veikė skirtingai empirinio tinkamumo ir pasitvirtinimo laipsnio prasme, vis tiek reikėtų modelių, kurie paaiškintų, kaip kolektyvinio pasirinkimo metu panaudojama vertinimo funkcija. Prieš pradėdami nagrinėti grupinio pasirinkimo modelius, kurie papildo racionalaus sprendimo modelį, kad ir koks būtų jo tinkamumas, turėtume palyginti jį su šiukšliadėžės modeliu, kuris čia taikomas politikos sprendimų priėmimui, o ne įstaigos elgsenai kaip 2 skyriuje.

Šiukšliadėžės modelis

Vadinamasis šiukšliadėžės modelis turėjo tikroviškiau atspindėti organizacijos pasirinkimą nei racionalaus sprendimo modelis, kuris iš pradžių buvo sukurtas asmeninio pasirinkimo elgsenai. Kaip ir racionalaus sprendimo modelis, šiukšliadėžės modelis patrauklus savo teoriniu paprastumu: 1) vertinimo funkcija neapibrėžta; 2) žinios apie pasirinkimo situaciją nepatikimos; 3) sprendimo taisyklės sudėtingos ir simboliškos (Cohen et al., 1972).

Šiukšliadėžės modelis buvo taikomas priimant sprendimus įvairių tipų organizacijose, ir nė kiek neperdėsime teigdami, kad tinkamiausias jis buvo valstybinio tipo organizacijoms (March, Olsen, 1976; Cohen, March, 1974; Clark, 1983; Olsen, 1983). Literatūra apie vadinamuosius politikos stilius gali būti laikoma šiukšliadėžės modelio papildymu (Richardson, 1982).

Kalbant apie vertinimo kriterijus, modelio empirinio patvirtinimo laipsnis nėra didelė problema. Be abejo, yra nemažai duomenų, atitinkančių šiukšliadėžės modelį, apie politikos kūrimą, kadangi viešųjų sprendimų priėmimas dažnai pasižymi neapibrėžtumu, nepatikimumu ir politiniu simbolizmu.

Empirinio pagrindimo laipsnis yra ginčų objektas, nes šiukšliadėžės modelis itin pabrėžia iracionalų organizacijos elgsenos komponentą, netgi jei kalbėsime apie jo tipiškiausią empirinį atvejį – universitetinį sprendimų priėmimą (Trow, 1984). Bet didžiausias modelio trūkumas yra dedukcinės galios stoka.

Vertinant pagal dedukcinės galios kriterijų, racionalaus sprendimo modelis, be abejo, yra labai stiprus. Vietoj jo buvo pasiūlytas šiukšliadėžės modelis, – mat ne visai aiškios buvo jo išvados. Kokią išvadą apie organizacijos elgseną galėtume padaryti iš prielaidų apie vertinimo neapibrėžtumą, technologijos nepatikimumą ir politinį ritualizmą?

Racionalaus sprendimo modelio trūkumas yra per didelis jo teoriškumas, o šiukšliadėžės modelis pernelyg sureikšmina

aprašomąjį realizmą. Teigimas, kad organizacijos pasirinkimas esti iracionalus, kad sprendžiant ieškoma problemų, o ne kitokių sprendimo būdų, kad biudžeto sudarymas yra ritualas ir kad technologija yra kvailystė, būtų efektyvus kritikuojant racionalaus pasirinkimo modelį, bet tai taip pat parodytų šio modelio griežtai ribotą pritaikymą.

Tačiau kaip elgesio teorija, naudojanti savus terminus, šiukšliadėžės modelis sukelia tiek pat klausimų, kiek ir atsakymų. Čia iškart kyla klausimas, ar racionalus organizacijos elgesys iš viso yra galimas ar netgi trokštamas, jei jis pagal šiukšliadėžės modelį, kaip atrodo, yra neįmanomas. Be to, toli gražu nėra taip akivaizdu, kad realybė turi tik dvi alternatyvas: racionalų ar iracionalų elgesį. Įrodymas gali būti ir tai, kad organizacijos, veikdamos pagal racionalumo prielaidas, atitinka ne racionalaus sprendimo modelį, o kurį nors kitą, neturintį tokių griežtų prielaidų, kartu apeidamos amorfinę politikos kūrimo prigimtį, teigiamą šiukšliadėžės modelyje.

Viešosios politikos kūrėjai turi tikslus, kurie yra susiję su jų programomis, ir įvertinimo bei įgyvendinimo akcentavimas leidžia manyti, kad programos gali būti įgyvendintos, net jei sprendimų priėmimas neatitiktų racionalaus sprendimo modelio reikalavimų. Nesunku nurodyti daugelio viešosios politikos tikslų netikslų ir neapibrėžtą pobūdį – dažnai buvo atkreipiamas dėmesys į technologijų stoką viešajame sektoriuje (Rose, 1981), – ir nesunku aptikti viešosios politikos procesus, labiau orientuotus į sprendimų vengimą nei į jų priėmimą ar patvirtintus ritualiniu veiksmu to, kas buvo kažkur nuspręsta ar nenuspręsta iš viso.

Tačiau kaip mes nustatome, kada tikslo funkcija yra daugiau ar mažiau neaiški ir netiksli, kada technologija yra daugiau ar mažiau nepatikima, ir kada politinis simbolizmas sugyvena su realiu sprendimų priėmimu? Vėlgi jei sisteminiai kriterijai pasirenkami taip, kad leidžia mums klasifikuoti pasirinkimo situacijas kaip daugiau ar mažiau racionalias, tai paaiškėja, kad šiukšliadėžės modelis aiškina kraštutinį sprendimų priėmimo atvejį – priešingybę racionaliam sprendimų priėmimui.

Jei bet koks nukrypimas nuo griežtų racionalaus sprendimų modelio reikalavimų reikštų, kad duomenys atitinka šiukšliadėžės modelį, tada šis iš tikro labai daug ką aprėptų. Jei, kita vertus, jo pritaikymo laukas būtų kur kas ribotesnis, tada norėtume žinoti apie daugelį pasirinkimo tarp racionalumo ir iracionalumo situacijų.

Šiukšliadėžės modelis iškelia keletą sunkiai išsprendžiamų problemų apie praktinę teoriją, modeliuojančią viešojo sektoriaus sprendimų priėmimą, naudą. Racionalių sprendimų modelis ilgą laiką buvo naudinga viešojo sektoriaus problemų sprendimo priemonė. Planavimo, programavimo ir biudžeto formavimo (PPB) šalininkai modeliavo viešojo sektoriaus finansavimą remdamiesi visapusiško racionalių sprendimų modelio įvaizdžiu (Novick, 1965, 1973), tuo rimtai perdėdami racionalumo reikšmę organizacijai (Wildavsky, 1986).

Vis dėlto atrodo, kad pagal šiukšliadėžės modelį daromos praktinės išvados geriausiu atveju nėra jokios išvados, o blogiausiu atveju apibūdintume jas kaip visiškai bergždžias. Jei organizacijos pasirinkimą prilygintume dviprasmiškumui ir kvailystei, tai kaip keičiame sprendimų priėmimą viešajame sektoriuje? O gal šiukšliadėžės modelis yra tinkamas atskiriems viešojo sektoriaus segmentams skirtingais laiko tarpais? Jei taip, reikia papildomų kriterijų, kurie leistų suprasti, kada ir kodėl kai kurios organizacijos ar organizacijų elgesys yra patologiški (Hogwood, Peters, 1985).

Reziumuokime: šiukšliadėžės modelis stiprus savo paprastumu, bet silpnas dedukcijos ir falsifikabilumo prasme. Jo empirinio pasitvirtinimo laipsnis yra ginčytinas, o praktinis naudingumas neaiškus.

Mokesčių politikos kūrimas

Literatūroje dažnai galima rasti šiukšliadėžės proceso sprendimų pavyzdžių, paimtų iš viešojo šeimininkavimo išlaidų srities. Reikėtų taip pat pasidomėti ir pajamų srities sprendi-

mais, ypač mokesčių. Čia naudojami įvairūs mišrūs kriterijai, jungiami kažkiek klaidinančia maniera, todėl sprendimų priėmimas atrodo sudėtingas ir dviprasmiškas.

Optimalaus apmokestinimo teorija pateikia racionalius viešosios politikos modelius viešajam šeimininkavimui pajamų srityje aprašyti. Tai yra bandymas integruoti principus, kaip turi būti apmokamos viešosios išlaidos iš įvairių rūšių pajamų, įskaitant įvairias apmokestinimo rūšis, remiantis dviem svarbiausiais tikslais – efektyvumu ir teisingumu. Tačiau optimalaus apmokestinimo teorija yra ne tik komplikuota, bet ir pripažįsta efektyvumo ir teisingumo susikeitimo būtinybę. Tikrovėje apmokestinimo politika atskleidžia politikos kūrėjų trumparegiškumą ir oportunistinį jų elgesį.

Pagrindiniai apmokestinimo politikos klausimai yra, pavyzdžiui, tiesioginio ir netiesioginio apmokestinimo pasirinkimas, vartotojų proporcinio ir progresinio apmokestinimo derinimas, taip pat sprendimai apie viešojo sektoriaus skolinimąsi ir valstybės skolą. Svarbūs objektai – kapitalas, turtas, pajamos, suvartojimas – gali būti apmokestinami įvairiais tarifais, gaunant įvairius rezultatus priklausomai nuo įvairių mokesčių kilnojimosi, dėl to realus mokesčių veikimas skiriasi nuo įstatymu nustatytojo. Šalia to fundamentalūs teiginiai, kuriais grindžiama apmokestinimo teorija, dažnai nurodo nesuderinamas kryptis. Didelė apmokestinimo teorijos dalis skirta perskirstymui, kai teisingumas kaip tikslas vaidina pagrindinį vaidmenį (žr. 13 skyrių). Kitas esminis apmokestinimo politikos tikslas – efektyvumas, kurį galima traktuoti dviem būdais.

Pirmiausia apmokestinimo efektyvumas visada suvokiamas kaip reikalaujantis minimizuoti grynuosius nuostolius. Mokesčių nustatymas kainuoja ūkiui daugiau nei vien tos pajamos, kurias jie atneša vyriausybei. Standartinis perteklinės prekių apmokestinimo naštos atvejis pavaizduotas 3.1 paveiksle. Šalia vyriausybei teikiamų pajamų tQ dar yra papildoma kaina visuomenei už prarastą produkciją – užtušuotas trikampis 3.1 paveiksle. Grynųjų nuostolių mastas apmokestinimo sis-

temoje priklauso nuo keleto aplinkybių, tarp jų, – nuo to, kokios rūšies mokesčiai naudojami ir kokie mokesčių tarifai. Jei perteklinė našta didelė, mokestis duos vyriausybei mažai pajamų. Grynieji nuostoliai yra ir pajamų mokesčiuose (žr. 13 skyrių). Iš tikrųjų tik pagalvės mokestis nesukelia jokios perteklinės naštos. Jis taip pat atitinka neutralaus mokesčio kriterijų – tai mokestis, kuris nedaro įtakos išteklių išdėstymui – nei apmokestinamiems objektams bei jų ryšiui su kitais objektais, nei neapmokestinamai veiklai.

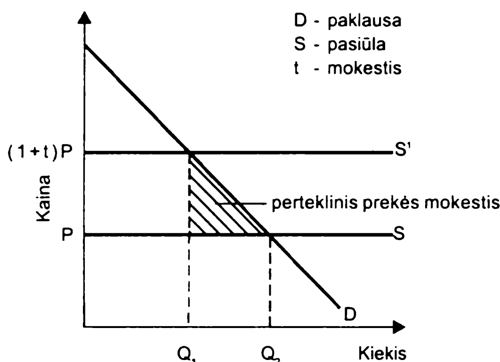
Norėdama sukurti efektyvią prekių apmokestinimo sistemą, vyriausybė turi atsižvelgti į pakeičiamumo, taip pat papildomumo reikalavimus bei išplėsti mokesčių bazę taip, kad ji apimtų kiek įmanoma visus apmokestinamų prekių ir paslaugų pakaitus. Be to, vyriausybė turi žinoti paklausos elastingumą, nes kuo nelankstesnė prekių ar paslaugų paklausa, tuo mažesnė perteklinė mokesčio našta.

Vadinamoji Ramsey'io netiesioginių mokesčių efektyvumo taisyklė nusako, kad prekės mokesčiai turi būti nustatomi taip, jog mokestis kaip kainos dalis būtų atvirkščiai proporcingas paklausos elastingumui.

Skirtingų mokesčių tarifų pagal vertę sistema sumažintų visų prekių gamybą lygia dalimi, tačiau ji prieštarauja kitam siekiamam apmokestinimo kriterijui – vienodumui. Be to, ji gali būti priešinga horizontalaus teisingumo reikalavimui, kad visi asmenys būtų traktuojami vienodai, kad ir kokie būtų jų pomėgiai. Panaši problema iškyla kuriant efektyvią pajamų mokesčių sistemą – vyriausybei reikia informacijos apie laisvalaikio poreikio lankstumą, nes apmokestinimas slopina darbo pasiūlą ir yra esminė pajamų apmokestinimo problema. Ribinės mokesčių normos turi būti mažinamos arba keičiamos atsižvelgiant į tai, kaip asmuo keičia savo veiklą pereidamas nuo smarkiai apmokestinamos iki mažai apmokestinamos veiklos. Toks efektyvus pajamų apmokestinimas neatitiktų teisingumo reikalavimų.

Antra, apmokestinimo efektyvumas kartais traktuojamas taip, lyg mokesčiai turėtų padengti išlaidas, kurios susidaro visiems

naudojantis visuomeninėmis paslaugomis. Vartotojų mokėjimas už paslaugas iš tikro sujungtų viešojo sektoriaus naudą ir išlaidas, tačiau jis prieštarauja teisingumo principui – mokesčiai turi reikšti auką. Vienodos aukos principas apmokestinime teigia, kad žmonės, turintys dideles pajamas, gali duoti daugiau nei turintieji



3.1 pav. *Perteklinė mokesčio našta (prekių mokestis)*

mažas pajamas, nes nevienodas absoliutus mokesčio dydis gali reikšti vienodą auką. Mokesčių aukos kriterijus priklauso nuo prielaidos apie ribinį pinigų naudingumą (13 skyrius).

Valstybės skolos principas nesupaprastina reikalo. Kada vyriausybė gali ar turi skolintis pinigų savo išlaidoms apmokėti? Klasikinė valstybės skolos teorija tapo kontroversiškumo šaltiniu ekonomikos mokslo raidoje. Čia irgi yra susikeitimo ryšys tarp ginčytinų racionalumo principų ir politinio tikslingumo, leidžiančio vyriausybėms gan plačiai taikyti deficitinį išlaidų finansavimą.

Kadangi tiek daug kriterijų yra svarbūs apmokestinimo politikos kūrimui, nenuostabu, kad atsiranda šiukšliadėžės procesų pavojus. Gali būti neaišku, kaip įvairūs mokesčiai veikia efektyvumą ir teisingumą. Esant tikslų konfliktui, sunku tiksliai apibūdinti efektyvumo ir teisingumo susikeitimo pobūdį, turintį įtakos kiekvienai alternatyviai mokesčių siste-

mai. Viešosios politikos kūrimo racionalumas reikalauja nedviprasmiškų tikslų ir patikimų technologijų, tačiau apmokestinimas dažnai yra kitoks, nes sunku pasakyti, kokie optimalios apmokestinimo teorijos kriterijai iš tikro naudojami ir kokios jų pasekmės. Jei sunku nustatyti tikslius ir neprieštaringus apmokestinimo tikslus, tai racionaliai spręsti apie tą ar kitą politiką, apimančią ir išlaidas, ir pajamas, yra ne mažiau sudėtinga.

Kolektyvinio pasirinkimo teorija

Sunku paneigti, kad viešojoje politikoje pagrindinę vietą užima tikslai. Kad viešosios politikos sprendimai būtų priimami tinkamai, svarbiausia yra pasirinkti vertybes, kurios lems programos struktūrą. Tikslai ar tikslų funkcija – tai kolektyvinio pasirinkimo procesų pagrindas, kuris yra viešosios politikos kūrimo esmė. Nė vienas iš čia iki šiol pristatytų modelių nepaaiškino, kaip nustatomos kolektyvinės vertybės ar socialiniai tikslai.

Inkrementinis požiūris teigia, kad tikslų funkcija pasikeis nežensliai, demografinis modelis nustato, kad tikslai varijuos kaip aplinkos variacijų funkcija, o racionalaus sprendimo modelis paprasčiausiai konstatuoja egzistuojant tikslo funkciją. Ypač įdomus yra metodas, modeliuojantis viešosios politikos tikslų atsiradimą – vadinamąsias socialinės gerovės funkcijas, jei vartotume ekonomikos terminą.

Galima paprieštarauti, jog socialinės gerovės funkcijos modeliai priklauso matematinei sprendimų priėmimo teorijos sričiai, iš esmės besivadovaujančiai norminiais principais, nepaaiškinančiais vykstančio politikos kūrimo proceso. Šie modeliai sudarytų abstrakčią kolektyvinio pasirinkimo teoriją kaip gerovės ekonomikos išplėtojimą, neturintį reikšmės empiriniam viešųjų sprendimų priėmimo tyrimui.

Iš tikro buvo teigiama, kad įžymioji Arrowo negalimumo teorema neprieina prie reikalo esmės ir kad pati racionalių ko-

lektyvinių sprendimų idėja nepadeda suprasti politikos krypčių (Buchanan, 1960). Tačiau galima nesunkiai įrodyti, kad socialinės gerovės metodas tinkamas naudoti aiškinantis politikos kūrimą (Sen, 1970).

Kadangi socialinės gerovės funkcijų (SGF) pasirinkimo objektas yra socialinė padėtis (Arrow, 1963: 17) ir svarbu apibūdinti priimtiną galimų socialinių padėčių tvarką, SGF yra viešosios politikos šerdis. Pacituokime Ezrą Mishaną: „SGF (...) yra laisvo pobūdžio kriterijus, kurį galima panaudoti rikiuojant alternatyvias situacijas, prieinamas visuomenei atsižvelgiant į ekonominius apribojimus (1981: 114).

SGF teorija nagrinėja įvairius politikos kūrimo tikslo funkcijų nustatymo būdus – tai, ką racionalaus pasirinkimo modelis paliko nepaaiškinta. Iš esmės čia svarbios dvi SGF interpretacijos: išvestoji ir norminė.

Gerovės valstybėje viešoji politika negali būti diktatoriška – ji vienaip ar kitaip turi būti funkcija to būdo, kuriuo įvairūs dalyvaujantys individai užsako tinkamas socialines būsenas. Kolektyvinio pasirinkimo mechanizmai įeina į viešojo sektoriaus sprendimų priėmimo sistemą įvairiais lygmenimis, ir įvairiose pasirinkimo situacijose dalyvaujantys individai gali keistis, – ar tai būtų referendumo, ar komiteto, savivaldybės ar parlamento sprendimo reikalas, viešosios politikos kūrimas demokratinėje visuomenėje eina nuo tam tikro individualių socialinės padėties užsakymų kaupimo mechanizmo prie socialinio sprendimo.

Šalia nediktatoriškų santykių reikalavimo tokie pasirinkimo mechanizmai gali turėti įvairių savybių, kurios padėtų suprasti viešosios politikos kūrimą, jos procesus, taip pat ir pasekmes. Individualistinis SGF traktavimas teoriškai parodo, kaip galima derinti įvairias socialinių mechanizmų savybes; nėra jokios priežasties, dėl kurios sprendimų priėmimo savybių galimų ar negalimų derinių analizė negalėtų būti panaudota empiriniame politikos tyrime. Kolektyvinio pasirinkimo galimybės, tinkamos SGF modeliuose, įdomios praktinei politikos perspektyvai: racionalumas, Pareto optimu-

mas, neribota sritis, nepriklausomumas nuo netinkamų alternatyvų, nediktatoriškumas, neciklškumas, anonimiškumas, neutralumas ir pozityvus atliepimas (Riker, 1982; Kelly, 1986; Nurmi, 1987).

Būtų labai įdomu ištirti empiriškai, kiek politikos kūrimas įvairiose srityse neatitinka kiekvieno iš šių atskirų socialinio pasirinkimo mechanizmo kriterijų. Kad joks socialinis mechanizmas negali atitikti visų šių kriterijų, žinome dėka Arrowo atradimų, tačiau klausimas, kokie kriterijai turi būti panaudoti, o be kokių apsieita, vis dar neišspręstas (Arrow, 1963; Kelly, 1986).

Norminis SGF metodas kreipia dėmesį ne į politikos kūrimo tikslo funkcijos išvedimą iš dalyvaujančių individų teikiamų preferencijų, bet į kriterijų, kurie leistų visuomenei padaryti teisingus norminius sprendimus apie galimą socialinę padėtį, identifikavimą. Todėl šie politikos kūrimo modeliai parodo, kurie viešųjų sprendimų priėmimo tikslai yra tikrieji. Tokie modeliai – tai Rawlso maksimino modelis (Rawls, 1971), Buchanano kontraktinis modelis, taip pat Harsanyi'o (1977) beasmeniškumo modelis.

Nors šie modeliai veikiausiai perteikia daugiau nurodymus nei politikos kūrimo sampratą, taip patenkindami praktinės naudos kriterijų, jie nėra nesvarbūs esamo visuomeninio sprendimų priėmimo analizei. Norminis metodas bus aptariamas 10 skyriuje, tačiau sprendimų sąvoka turi apimti ir tai, kaip politikos kūrėjai, priimdami sprendimus, atsižvelgia į teisingumo ir doros aspektus.

Viešoji politika įvairiems piliečiams naudinga įvairiai, ir būtina atskleisti prekių ir paslaugų teikiamą naudą įvairiems piliečiams ir išsiaiškinti, ar įmanoma ją padidinti kai kuriems iš jų, o kitiems išlaikyti nekintamą. Galbūt per daug dėmesio buvo skiriama išorinėms politikos determinantėms įvairiuose vyriausybės lygmenyse, o efektyvumo svarba ignoruota. Netenka abejoti, kad geriau suprastume politikos kūrimo principus, jei žinotume, kaip politikai, remdamiesi efektyvumo ir teisingumo reikalavimais, palygina alternatyvius paskirstymus.

Mes mažai žinome apie socialinės gerovės funkcijos metodo falsifikabilumą ir empirinio patvirtinimo laipsnį. Tačiau jo paprastumas ir dedukcinė galia yra tokie, kad šis metodas daug plačiau turėtų būti taikomas empiriniuose politikos tyrimuose. Kadangi gana gerai žinome, kaip galėtų ar negalėtų būti derinamos sprendimų mechanizmo galimybės, įdomus ir gan sudėtingas uždavinys būtų ištirti esamas politikos kūrimo institucijas kolektyvinio pasirinkimo galimybių požiūriu.

Socialinės gerovės funkcijų modeliams būdinga tai, kad jie visi apima visas socialinio pasirinkimo mechanizmų rūšis. Pritaikant šiuos modelius empiriškai, jie turi būti susieti su specialiomis institucijomis, kurios vyrauja priimant socialinius sprendimus. Turėtų būti pateikti esminiai skirtumai tarp įvairių kolektyvinio pasirinkimo mechanizmų tipų, tokie kaip skirtumai, aptarti 1 skyriuje: balsavimo ir rinkos, valdžios ir mainų, biurokratijos ir konkurencijos, planavimo ir nesikišimo.

Kaip teigiama traktuojant vieną viešosios politikos modeliavimą, egzistuoja natūralūs objektyvios viešųjų sprendimų priėmimo funkcijos apribojimai, kylantys iš skirtumo tarp politikos ir rinkos.

Viešojo pasirinkimo modeliai

Kylantis viešojo pasirinkimo metodo politikos tyrime populiarumas atspindi jo teorinę struktūrą, kildintiną iš racionalaus pasirinkimo teorijos. Egzistuoja visa grupė teorijų, kuriose naudojamas viešojo pasirinkimo metodas – „ekonominis ne rinkos sprendimų priėmimo tyrimas", kaip jį apibūdina Muelleris (1979: 1). Tos teorijos skirtos įvairiems politikos aspektams, analizuojamiems iš pozityvios ir norminės perspektyvos pozicijų, remiantis bazine ekonomine privataus intereso maksimizavimo prielaida. Sekant politikos ciklą, du viešojo pasirinkimo modeliai aiškiai tinka esamos politikos kūrimo ir įgyvendinimo analizei: politikų motyvacijos ir jų strateginio oportunizmo modeliai.

Kodėl esamos politikos programos demonstruoja tokios apimties, formos ir turinio viešąją politiką? Tikriausiai tokia politika atspindi visuomenės interesą, kurį politikai nustato būdais, artimais altruizmui? Politikos formavimo pagal visuomeninį pasirinkimą teorijos tikslas yra atmesti bet kokią tradicinę politikos sampratą – pavyzdžiui, politikos kaip siekimo realizuoti visuomenės interesą. Politikai nesiskiria nuo privačių įmonininkų ir jų teikiama viešoji politika motyvuota privačių interesų tiek pat, kiek ir privataus pelno maksimizuotojų (Frohlich et al., 1971, 1978; Breton, 1974).

Viešojo pasirinkimo modeliai yra paprasti, jų didelė dedukcinė galia, kartais jie atveda prie netikėtų pasekmių; tačiau jų pagrindinės prielaidos kažkiek skiriasi nuo viešųjų finansų tradicijų ar socialinės gerovės ekonomikos. Jiems pirmiausia būdinga savanaudiškumo aksioma nagrinėjant visuomenės veikėjų motyvus.

Kokia yra tikslo funkcija, kurią politikas maksimizuoja, ir kokios išvados padeda politikos kūrimo supratimui? Pagal gerai žinomą Hotellingo-Downso modelį politikas maksimizuoja funkciją, susidedančią iš perrinkimo tikimybės ir tokių asmeninių kintamųjų, kaip galia, pajamos, prestižas ir politiniai idealai (Hotelling, 1931; Downs, 1957).

Knygoje *An Economic Theory of Democracy* (1957) Anthony Downsas pritaikė šią hipotezę politikui kaip individualiam veikėjui ir taip pat organizuotai grupei – politinei partijai. Pereinant nuo vieno politiko prie politikų grupės, daroma prielaida, kad grupė jau rado individų motyvavimo mechanizmą. Politikų tikslų maksimizavimo pasekmės yra tai, kad dalis politikų rinkimų laikotarpiu renkasi tokią politiką, kuri sumažina politikos atstumą, esantį tarp piliečių ar balsuotojų lūkesčių ir vyriausybės žadinamų lūkesčių, atsižvelgiant į piliečių atminties funkciją.

Downso modelis numato, kad kiekvienas politikas ar politinė partija pasirenka tokias politikos kryptis, kurios kaip tik sumažina tą politikos atstumą. Šis modelis gali būti panaudo-

tas pripažinti konkurenciją tarp vyriausybės ir opozicijos, darant prielaidą, kad opozicija primena rinkėjams apie politikos atstumo dydį.

Opozicijos pastangų pokyčiai turi įtakos vyriausybei ir jos viešosios politikos pasirinkimui. Bazinis Hotellingo-Downso modelis galėtų būti plėtojamas lyginant politinių partijų politikos pasiūlą su rinkėjų paklausa politikai, šitaip pakylėjant ją iki erdvinio modeliavimo (Mueller, 1979, 1989). Kita modelio plėtojimo linija siejasi su politinio verslo ciklo tema.

Jei politikai maksimizuoja tikimybę laimėti rinkimus, tada tikriausiai manipuliavimas ekonomika galėtų būti lemiamas būdas pasiekti pergalę rinkimuose. Garsusis politinio verslo ciklo modelis numato, kad esamoji vyriausybė finansiškai skatins ekonomiką prieš rinkimus ir defliacinėmis priemonėmis slopins ją po rinkimų. Dažniausiai ji padidina išlaidas aiškių piliečiams programų vykdymui prieš rinkimus, bet vien tik tam, kad padidintų mokesčius ar sumažintų deficitą po rinkimų. Toks oportunistinis elgesys, jei jis sėkmingas, skatina ekonomikos ciklą, orientuotą į rinkimus, o ne į tikrąsias krizes. Politinis verslo ciklas numato, kad kairiosios vyriausybės labiausiai stengsis sumažinti nedarbą, o dešiniosios bandys mažinti infliaciją. Gausioje literatūroje, kurioje analizuojamas politinių verslo ciklų modelis, nėra aiškesnės išvados apie jo empirinę reikšmę (Whiteley, 1986; Mueller, 1989).

Brennanas ir Buchananas (1980) modeliuoja natūralią vyriausybę kaip pajamas maksimizuojantį Leviataną. Dalis visų vyriausybės pajamų išleidžiama viešosioms gėrybėms, vyriausybei paliekant likutį. Vyriausybės bandys pasirinkti tokį mokesčių tarifą ir mokesčių bazę, kad pajamos būtų maksimizuojamos paprasčiausiai siekiant maksimizuoti vyriausybei liekančią dalį. Tuo metu kiekvienas pilietis stengsis pasirinkti tokį viešųjų gėrybių teikimą, kuris minimizuotų vyriausybei liekantį perviršį. Taigi apmokestinimas yra kova tarp Leviatano ir piliečio dėl Leviatano modelio parametrų: bendro mo-

kesčių lygio ir dėl lėšų paskirstymo į viešosioms gėrybėms tenkančią dalį ir vyriausybės dalį.

Dėl pagrindinių prielaidų brutalumo imta kritikuoti viešojo pasirinkimo modelius teigiant, kad jiems trūksta moralinio patrauklumo, nes viešoji politika įsivaizduojama kaip tam tikrų specialių interesų grupių naudos siekimas (Buchanan et al., 1980).

Kai kurie viešojo pasirinkimo modelio propaguotojai pateikia kontrargumentą, kad, jei bus palaikomi pagrindiniai interesai, neišvengiamai teks reformuoti viešosios politikos principus (Brennan, Buchanan, 1985).

Viešojo pasirinkimo modelių, aiškinančių politikos kūrimą, savybės gana patrauklios. Jų pagrindinis trūkumas glūdi empirinėje modelio esmėje, kadangi jų įrodymas painus ir sunku parinkti tinkamus testus (Dunsire, 1987; Hood, 1987). Kai viešojo pasirinkimo metodas pasuka į erdvinį modeliavimą ar politinio ciklo modelį, modelio sandaros sudėtingumas smarkiai padidėja. Bandant apžvelgti šių dviejų tyrimo sričių būklę, į galvą ateina garsus Occamo skustuvo principas – nedaryti dalykų sudėtingesnių nei jie jau yra. Be to, viešojo pasirinkimo modeliai linkę itin pabrėžti pasiūlos aspektą viešosios politikos kūrime.

Viešosios politikos kūrimas dažnai apima viešojo sektoriaus biudžeto klausimus, telkiant išteklius ir transformuojant juos į prekes, paslaugas ir pinigus. Vienas iš pagrindinių viešojo sektoriaus valdymo mechanizmų yra nacionalinis biudžetas, papildytas regioninės ar vietos savivaldos biudžetais. Šie visuomeniniai biudžetai yra toje geografinėje zonoje gyvenančių žmonių grupių kolektyviniai biudžetai.

Biudžeto mechanizmui būdingos savybės, kurioms priskiriama išteklių paskirstymas ir pinigų perskirstymas, atriboja viešąjį sektorių nuo rinkos paskirstymo. Visuomeniniams biudžetams irgi būdinga pasiūla ir poreikiai. Pagal viešojo pasirinkimo metodą sąveika tarp pasiūlos ir poreikių visuomeniniame biudžete yra asimetriška, pakrypusi į pasiūlos pusę. Biudžetas yra per didelis pasiūlos kiekybės prasme, bet jis taip pat per daug brangus kokybės prasme.

Priimant sprendimus apie biudžeto lėšų paskirstymą ir perskirstymą, siauri interesai aprobuoti įvairias biudžeto programas, kurios duos naudos vieniems kitų sąskaita, yra pranašesni didelių grupių piliečių interesų atžvilgiu, kuriais siekiama apsirūpinti visiems naudingomis prekėmis ir paslaugomis. Dividendai iš keleto biudžeto straipsnių yra svarbūs atskiroms interesų grupėms, o tuo tarpu bendrieji interesai išsklaidyti, tad sunku yra motyvuoti žmones paremti, nes nauda nebus paskirstyta diferencijuotai.

Viešajam sektoriui teikiant prekes ir paslaugas, biudžetas pripažįsta tik išlaidas, kadangi nėra procedūros, efektyviai nustatančios paklausą. Kas galėtų pasakyti, kada kurio nors biudžeto lėšomis teikiamo objekto kokio nors kiekybinio ar kokybinio vieneto ribinė vertė tampa lygi jo ribinėms sanaudoms? Tai reiškia, jog gamintojai visada gali tvirtinti, kad gana yra negana ir kad daugiau išteklių turės didžiulę įtaką efektyvumui, ir kad visada bus prašoma didinti asignavimus, kad ir kokios būtų biudžeto išlaidos. Kadangi viešajame sektoriuje sukuriamas prekes ir paslaugas dažnai sunku įvertinti kiekybiškai, tai nėra natūralaus būdo nustatyti, ar viešojo sektoriaus sąnaudos yra vertos juos daryti.

Apmokėjimas už biudžetinių programų vykdymą remiasi formule, kad visas biudžetas turi kažkaip padengti savo išlaidas, kad ir kokios finansinės priemonės būtų naudojamos. Kadangi kiekviena programa savo procentine išraiška sudaro labai nedidelę biudžeto dalį, tai kiekvienai biudžeto pozicijai bus perviršinė paklausa. Tačiau kadangi bendras biudžeto išlaidas dengia labai daug žmonių, tai maža paskatų kiekvienam iš jų priešintis bendram finansavimo didinimui. Akstinas ieškoti sau naudingų gėrybių, paslaugų ir pinigų yra stipresnis nei bendras interesas neleisti pūstis bendram biudžetui; čia priežastis yra ta, kad gamintojų grupės turi stiprias pozicijas daugumos vartotojų interesų sąskaita.

Tačiau viešojo pasirinkimo teorija per daug orientuota į pasiūlą. Aiškinant politikos kūrimą, paklausos pusės hipotezę paremia teiginys, kad visapusišką viešųjų išteklių išdėsty-

mą, taip pat ir perskirstymą socialinėmis išmokomis nulemia poreikių įvairovė. Reikia pažymėti, kad egzistuoja vienas žinomas viešojo pasirinkimo modelis, pabrėžiantis piliečių interesų pirmenybę – balsavimo populiarumo modelis. Jis numato, kad vyriausybės populiarumas priklauso nuo to, kaip rinkėjai vertina ekonomiką, ypač nuo jų reakcijos į infliacijos ir nedarbo lygį. Kairiosios orientacijos vyriausybės būtų pažeidžiamos, jei būtų didelis ar didėjantis nedarbas, o dešiniųjų vyriausybių Achilo kulnas – infliacijos lygis. Kaip ir politinio verslo ciklo atveju, čia nesutariama dėl balsavimo populiarumo modelio empirinio pasitvirtinimo stiprumo (Hibbs, 1987).

Viešojo pasirinkimo mokykla teigia, kad moderni valstybė remiasi esmine dviejų pagrindinių biudžeto funkcijų painiava: išteklių išdėstymu (alokacija) ir perskirstymu. Gerovės valstybė ir jos programos neturi kokio nors racionalaus pagrindimo naudoti biudžetą, tai yra teikti tikrąsias viešąsias gėrybes ir ištaisyti rinkos ydas. Gerovės valstybė yra didelė vyriausybė, nes ji bando vykdyti perskirstymą natūra, o ne pinigais. Pasirinkimas turi būti vyriausybės pasirinkimas, grindžiamas prielaida, kad kiekvienas gautų tokias pačias paslaugas už tokią pat kainą – tai būtų kategoriška lygybė.

Ši įtampa tarp į paklausą orientuotų ir į pasiūlą orientuotų viešosios politikos modelių nuolat pasireiškia aršiomis diskusijomis apie esminį viešųjų išlaidų augimą dvidešimtojo šimtmečio aukštą gyvenimo lygį pasiekusiose visuomenėse. Trumpai apžvelkime kai kuriuos plačiai žinomus viešojo sektoriaus augimo logikos modelius.

Viešojo sektoriaus augimo modeliavimas

Pirmieji bandymai aprašyti ypatingą viešojo sektoriaus augimą turtingose šalyse priklausė į paklausą orientuotoms hipotezėms. Paklausos teorijos šalia kitų dalykų teigė, kad socialinė ekonominė plėtra numato ir viešąjį išteklių išdėstymą

(Wagnerio dėsnis), kad dėl didėjančios gausos turi didėti ir biudžetai (Wilensky'io dėsnis), kad kairiųjų vyravimas visuomenėje ar vyriausybėje reiškia biudžeto išplėtimą, pakeičiantį rinkos mechanizmus (Castles'o dėsnis), kad kolektyvinės ideologijos palaiko viešojo sektoriaus plėtrą (Wilensky'io dėsnis), kad staigūs socialinio gyvenimo šokai verčia pakeisti biudžetą, skiriant daug didesnį viešąjį finansavimą (Peacocko ir Wisemano dėsnis), kad kaimyninės valstybės išlaidos socialinei gerovei turi įtakos socialinių programų poreikiui savo šalyje (Pryoro dėsnis) ir kad didėjantis turtingų pasaulio šalių ekonomikos atvirumas sukūrė poreikį stabilizuoti biudžetą apsaugant jį nuo rinkos svyravimų (Camerono dėsnis).

Šias paklausos hipotezes galima klasifikuoti ir kaip ekonomines, ir kaip politines. Jos neturi jokių empirinių įrodymų iš politikos kūrimo turtingose šalyse. Jos arba visiškai stokoja esminio empirinio pagrindimo, arba ryšius tarp determinančių ir biudžeto sprendimų priėmimo modeliuoja nekompetentingai, kadangi paklausos modeliams trūksta lemiamo kintamojo dydžio – institucinio konteksto politikos kūrimui.

Antroji debatų apie viešojo sektoriaus augimą pakopa buvo pasiūlos pakraipos. Čia aptinkame hipotezę, kad viešosios išlaidos apima ir biurokratinį švaistymą (Tullocko dėsnis), kad viešojo sektoriaus augimas yra įstaigos dydžio maksimizavimo funkcija (Downso dėsnis), kad viešojo sektoriaus produktyvumas yra neigiamas, kiekvienais metais savo veiklos rezultatams reikalaujantis vis daugiau išteklių (Baumolio dėsnis), kad biudžetas sudaromas remiantis fiskalinėmis iliuzijomis apie santykį tarp sąnaudų ir naudos (Buchanano dėsnis), kad nematoma mokesčių struktūra ir didelis mokesčių elastingumas palaiko dideles išlaidas (Oateso dėsnis); prie šių hipotezių pridėtume dėsnį, kad viešojo sektoriaus pagrindinė struktūra sąlygoja tokį biudžeto sudarymą, kuris favorizuoja prekių, paslaugų ir pinigų pasiūlą tikro jų poreikio sąskaita (Niskaneno dėsnis ir Kristenseno dėsnis).

Pasiūlos metodas iš esmės susijęs su viešojo ūkio paklausos ir pasiūlos interesų logika. Kaip ir Mancuro Olsono paskirs-

tymo koalicijų dėsnis, jame nepasitikima interesų organizacijų vaidmeniu biudžeto kontekste; šis metodas sutinka su Bretono dėsniu, kad valstybės tarnautojai, ar jie būtų valdininkai, ar specialistai, yra motyvuojami asmeninių interesų, susijusių su biudžeto dydžiu, ir pritaria Wicksellio dėsniui, kad biudžeto sudarymo efektyvumas numato, jog sąnaudos ir nauda tarp savęs kažkaip artimai esti susijusios.

Jei paklausos hipotezės ar į pasiūlą orientuoti modeliai iš esmės yra teisingi, tai kodėl dabar viešasis sektorius nustojo augęs? Kaip, be to, mes aiškinsime skirtingus augimo tempus, viena, tokiose šalyse, kaip JAV ir Šveicarija, kita vertus, kaip Nyderlandai ir Švedija? Trečiojoje viešojo sektoriaus augimo teorijos pakopoje vėl pasirodė daug sudėtingesnių modelių, pristatančių kultūrinį politikos kūrimo kontekstą, tokį kaip vertinimo ir pasitikėjimo sistemos (Wildavsky, 1985, 1987).

Sudėtingiausia moderniosios politinės ekonomijos problema – paaiškinti viešojo sektoriaus ekspansiją aukštą gyvenimo lygį pasiekusiose valstybėse. Dabartiniu metu literatūra apie vyriausybės augimo determinantes tikrai įspūdinga. Teorinio išradingumo nestokota, nes pasiūlyta daug skirtingų hipotezių, tarp jų – ir labai drąsių prielaidų. Nors ir nebuvo empirinio darbo trūkumo, nes didžiuliai informacijos kiekiai buvo smulkiai išnagrinėti daugelyje EBPO šalių, įvairiausiais būdais sujungiant ir vėl išskaidant informaciją apie viešuosius finansus. Tai kodėl gi rezultatai tokie menki?

Bedugnė tarp mokslinių pastangų ir gautų rezultatų yra tokia stulbinanti, kad, matyt, atėjo laikas atidžiau pažvelgti į metodologines viešosios politikos, viešųjų finansų bei viešojo pasirinkimo metodų, interpretuojančių vyriausybės augimą, prielaidas. Jei problema yra sunkiai suvaldoma, tada greičiausiai ją reikia kitaip išdėstyti. Aiškinamieji viešojo sektoriaus plėtros metodai turi būti sektoriniai ar longitudiniai, instituciniai ar neinstituciniai, orientuoti į paklausą ar į pasiūlą, remtis pusiausvyra ar nepusiausvyra.

Viešojo sektoriaus plėtra yra kompleksinis reiškinys, kurį galima apčiuopti įvairiais rodikliais. Kaip pažymėjo Bruno

Frey'us (1988), literatūra apie viešąją politiką per daug susitelkė ties išteklių išdėstymo ir pajamų perskirstymo duomenimis paprasčiausiai todėl, kad jais buvo galima kiekybiškai manipuliuoti. Jei pridursime valdžios atliekamą reguliavimą, tada viešojo sektoriaus augimo modeliavimas tampa netgi sudėtingesnis.

Analizuojant viešųjų finansų duomenis, viešojo sektoriaus augimo teorijos turi paaiškinti reikšmingą jų įvairovę sektoriniu ir longitudiniu požiūriais turtingų šalių grupėje po Antrojo pasaulinio karo. 1960 m. vyriausybės išlaidų dalies vidurkis tarp 20 EBPO šalių buvo 27 proc. BVP, o 1985 m. jis padidėjo iki stulbinančio dydžio – 47 proc. Skirtumas tarp 1960 m. minimumo – Šveicarijos 17 proc. ir 31 proc. 1985 m., bei maksimumo 1985-aisiais – Švedijos 64,5 proc., kai 1960 m. buvo 31 proc. – rodo didelę įvairovę tiek tarp atskirų laikotarpių, tiek tarp atskirų valstybių.

Būdingi viešojo sektoriaus įvairavimo modeliai yra arba sektoriniai, arba longitudiniai. Sektorinis modeliavimas esti pasirenkamas, kai lyginama tarptautiniu mastu, o laiko tarpsnių modeliavimas – kai atliekamas kurios nors valstybės tyrimas. Retai galime rasti kombinuotą sektorinį ir longitudinį modelį, kuriamą sudedant duomenis draugėn. Tokia gautų duomenų įvairovė galbūt yra todėl, kad paprasčiausiai tie patys veiksniai, kurie tolydžio skatina viešojo sektoriaus augimą, nepaaiškina nacionalinių skirtumų.

Johanas Lybeckas išanalizavo dvylika žinomų hipotezių apie viešojo sektoriaus plėtros determinantes sektorinio ir longitudinio įrodymo požiūriu, ir jam nepavyko patvirtinti nė vienos iš jų. Logišką dingstį susitelkti ties laiko tarpsnių modeliavimu davė argumentas, kad Castles'as, Schmidtas ir Cameronas naudojo pagrindinį sektorinį modelį ir nesugebėjo identifikuoti pagrindinių visose sistemose veikiančių veiksnių. Tikėtina, kad nacionalinės specifikos duomenų tyrimais pagrįsti metodai gali atskleisti daugiau apie atskiros valstybės institucinę viešųjų išlaidų kilmę, nei tai įmanoma pasitelkus bendrąsias kategorijas (Lybeck, 1986).

Daug pastangų buvo skirta techninėms problemoms, kadangi laiko tarpsnių modelių įvertinimas susijęs su esamais rimtais metodologiniais sunkumais. Turint omeny tai, kad valdžios augimas gali būti išreikštas daugybe būdų, nenuostabu, kad panaudojus sudėtingus ekonometrinius būdus gaunami rezultatai, kurie negali būti kildinami iš vienos teorijos. Nors visi atskirų valstybių tyrimai pateikia gan įspūdingus parametrų apskaičiavimus, palyginę gautus duomenis matome ryškių skirtumų. Ar galime būti tikri, kad tam tikri nežinomi veiksniai – tokie kaip specifinės tos valstybės institucijos – yra priežastis, dėl kurios taip keistai skiriasi įvairių šalių rezultatai. Esminis skirtumas tarp institucinio ir neinstitucinio metodų yra ginčytinas, nes jis atveria kelią specialiems (šiam tikslui skirtiems) aiškinimams.

Tikriausiai įprasčiausia vyriausybių augimo hipotezių klasifikacija yra paklausa ir pasiūla grindžiami modeliai. Pirmajai kategorijai priklauso hipotezės, kurios sutelkia dėmesį į piliečių poreikių išreiškimą ir politikų teikiamas preferencijas. Pasiūlos modelių kategorijai priklauso valdininkų elgsena ir institucinės produkcijos veiksniai. Gerai žinomos medianinio balsuotojo hipotezės yra kažkur viduryje, kaip ir korporatizmo tema. Kuo paremiami įvairūs paklausos ir pasiūlos modeliai atskirų valstybių studijose? (Lybeck, Henrekson, 1988).

Paklausos ir pasiūlos modeliai kyla iš dviejų alternatyvių koncepcijų apie vyriausybę atstovaujamoje demokratijoje. Tradicinis demokratijos modelis traktuoja vyriausybę kaip neutralų ir nešališką piliečių valios reiškėją – *tai prielankaus subjekto ir vykdytojo* modelis. Naujasis viešojo pasirinkimo metodas traktuoja vyriausybę kaip potencialių iškraipymų šaltinį palaikant santykius tarp valdomųjų ir valdančiųjų, kai įvairios interesų grupės turi strategines pozicijas išreikšti savo savanaudiškus interesus, įskaitant politikus ir biurokratus – tai ekonominio gyvenimo modelis.

Ekonominio gyvenimo modelio veiksniai gerai paaiškina Švedijos duomenis, ypač pasiūlos pusėje. Galima abejoti dėl bendro politikos modelių tinkamumo, kadangi, pavyzdžiui,

Norvegijos duomenys vargiai patvirtina politinius-ekonominius ar politinius-institucinius modelius. Suomija patvirtina medianinio balsuotojo modelį apie teigiamą pajamų elastingumą viešosiose programose. Panašiai ir Prancūzijos duomenys paremia medianinio balsuotojo modelį, nors šiuo atveju empiriškai pasitvirtina ir viešojo pasirinkimo modelis apie tiekėjų logiką. Wagnerio dėsnį patvirtina Danijos, Šveicarijos, Anglijos ir Austrijos duomenys, nors įvairūs institucinės ar politinės pasiūlos pusės veiksniai turi būti pridėti visais keturiais atvejais. Italijos ir Danijos atvejai telkiasi ties viešųjų išlaidų perskirstomosiomis pasekmėmis, pažymint esminį stiprių interesų grupių vaidmenį siekiant plačiai fragmentuoto horizontalaus perskirstymo. Gauti duomenys, nors ir labai skirtųsi kiekvienoje šalyje, labiau atitinka ekonominio gyvenimo modelį nei palankaus subjekto ir vykdytojo modelį (Lybeck, Henrekson, 1988).

Skirtumas tarp paklausos ir pasiūlos modelių nebūtinai nulemia pusiausvirojo metodo pasirinkimą. Viešojo sektoriaus išlaidų logika krypsta į kitą pusę, būtent į nepusiausvirojo metodo naudojimą, nes nėra mechanizmo, kuris akimirksniu koreguotų perteklinę paklausą ar pasiūlą. Perteklinė pasiūla ir paklausa kažkaip neutralizuojama, įskaitant tiesioginį viešųjų išlaidų suvaržymą pajamomis. Tik Prancūzijos ir Vokietijos duomenys rodo pajamų apribojimų svarbą apibrėžiant viešąsias išlaidas, o Didžiosios Britanijos duomenys rodo, kad išlaidų kontrolę ne taip lengva įvesti. Pusiausvirasis modelis tikriausiai turėtų būti panašus į konkuruojančių siekiamų lygių strategiją, kai pusiausvirosios jėgos modeliuojamos išreiškiant sąveiką tarp skirtingų interesų veikėjų.

Šiuo metu yra daug literatūros apie vyriausybės dydį, kurį lemia viešoji politika, viešieji finansai ar viešasis pasirinkimas. Tai labai informatyvus šaltinis dabartinėms diskusijoms, nagrinėjančioms, kaip aukštą gyvenimo lygį pasiekusiose kapitalistinėse šalyse vyriausybinis biudžeto sudarymas išstūmė rinką. Sunku rasti radikaliai naują sprendimą esminei politinės ekonomijos problemai: valstybė ar rinka.

Kolektyvinis veiksmas *ex ante* ir *ex post* atveju

Viešosios politikos kūrimas yra susijęs su valstybe. Kol neįkurtos valstybės struktūros, turinčios apmokestinimo galią, turime tipiškas kolektyvinio veikimo problemas, kylančias nesant optimalių sąlygų išdėstyti programas, kurios tvarko šalutines pasekmes arba reiškinius, atsirandančius dėl masto ekonomijos nepasitvirtinimo – apie tai buvo rašyta aptariant N-1 ir 1/n problemas 1 skyriuje. Tam, kad būtų galima valdyti grynąsias viešąsias gėrybes, mokamas gėrybes ir bendros nuosavybės gėrybes, visų asmenų, dalyvaujančių kolektyviniame vartojime, ribinio pasiryžimo mokėti suma turi būti lygi ribinei prekių kainai, tai yra

$$\sum_{i}^{n} mw_i = mc \qquad (1)$$

Principinis sudėtingumas yra sukurti institucijas, kurios galėtų susidoroti su ribinių pasiryžimų mokėti sumavimu tokiu būdu, kad visos išlaidos būtų padengtos, o individai neturėtų paskatų klaidingai pateikti savo preferencijas arba išsisukinėti. Šios kolektyvinio veikimo problemos nekyla paskirstant grynąsias privačias gėrybes, kai optimalumas reikalauja, kad

$$mw_i = mc_i \qquad (2)$$

Iki valstybės įkūrimo *ex ante* atveju viešųjų gėrybių būdavo teikiama nepakankamai dėl laisvų mainų mechanizmo neefektyvumo. Tačiau jei valstybė, kaip ypatingų institucijų tinklas, jau veikia, atsiranda priešingų problemų: kaip apriboti viešųjų programų dydį. *Ex post* atveju bus stipri tendencija rastis per daug programų, ypač demokratinėse valstybėse. Kol valstybinė struktūra neįkurta, sunku rasti agregavimo mechanizmą, kuris galėtų spręsti tipines kolektyvinio veikimo problemas.

Elinoras Ostromas *Governing the Commons* (1990) atskleidė, kad grupės gali spręsti kolektyvinės veiklos problemas, būdingas viešųjų ar pusiau viešųjų gėrybių paskirstymui, – to-

kias kaip šalutinių pasekmių, pavyzdžiui, aplinkos teršimo arba bendros nuosavybės išteklių (natūralių ganyklų ar šviežio vandens) sunykimo prevencija, nekurdamos valstybei būdingų institucijų. Savanoriškas viešųjų gėrybių teikimas taip pat tikėtinas ir režimų valdomose valstybėse (Young, 1989). Tačiau dalyvių skaičiui grupėse didėjant, savanoriškų mainų metodas tampa vis mažiau patrauklus, o viešosios politikos kūrimas ir įgyvendinimas – vis mažiau patikimas.

Ex ante atveju principinė viešųjų ar pusiau viešųjų gėrybių teikimo problema yra efektyvumo problema, arba kaip koordinuoti individus, kad jų tikrieji tokių gėrybių poreikiai būtų atskleisti. *Ex post* atveju įkūrus valstybę pagrindinė problema yra perskirstymo problema, ypač demokratinėse santvarkose, paremtose paprastu daugumos balsavimu. Valstybės apmokestinimo galia gali būti panaudota atskirų interesų grupių koncentruotai naudai, tuo metu kai sąnaudos paskirstomos visiems piliečiams. Po valstybės struktūros įkūrimo sunku rasti agregavimo mechanizmą, kuris generuotų nekintamus ir racionalius kolektyvinius sprendimus, išreiškiančius piliečių preferencijas. Taip mažuma gali nugalėti daugumą darbotvarkės galia ar strateginiu elgesiu. Viešoji politika gali būti traktuojama kaip „gėrybė", kurios siekia gerai organizuotos grupės, tuo metu kai sąnaudas turinti padengti visa bendruomenė. Taigi biudžeto augimą didinančios jėgos bus stipresnės už jėgas, kurios prilaiko viešojo sektoriaus plėtrą.

Taigi paradoksalu, tačiau valstybė ne tik sprendžia kolektyvinio veikimo problemas, egzistuojančias *ex ante*, bet ir pati generuoja naujas kolektyvinio veikimo problemas po jos struktūros įkūrimo *ex post.*

Išvados

Kadangi politikos analizė buvo pripažinta savarankišku tyrimo objektu, ieškota bendros politikos proceso teorijos, kuri galėtų pakeisti esamą skirtingų ir specifinių modelių gausėji-

mą. Jei būtų buvęs nors mažiausias susitarimas, kaip interpretuoti politikos ciklą – kaip buvo Weberio politikos ir administravimo koncepcijoje (Page, 1985), – dabar neturėtume tokio griežto nesutarimo dėl politikos kūrimo modeliavimo.

Šie įvairūs sprendimo modeliai pagal daugelį modelių apibūdinimo metakriterijų vertinami skirtingai. Itin didelis skirtumas egzistuoja tarp racionalistų politikos proceso interpretacijų – kai kurie racionalaus pasirinkimo modeliai – ir realistų dabartinės politikos kūrimo supratimo – riboto racionalumo sprendimo modelio, nekalbant jau apie šiukšliadėžės modelį.

Viešosios politikos kūrimą galima traktuoti kaip apibrėžtą struktūros, tarkim, demografiniame ir inkrementiniame modeliuose. Arba politikos kūrimą galima analizuoti veikėjų požiūriu, pabrėžiant sąmoningus aspektus, panaudojant tikslus ir priemones (Parsons, 1968; Barry, 1971). Struktūriniai modeliai empirinių įrodymų bei teorinio supratimo lygio, į kurį yra orientuoti, požiūriu atrodo esą per daug neapdoroti. Panaudojant vidinio pasirinkimo kintamuosius dydžius, išreiškiančius veikėjų orientacijas, padidėja empirinis patvirtinimas ir teorinė darna, tačiau kokios rūšies pasirinkimo teoriją reikėtų pasirinkti?

Atrodo, kad egzistuoja praraja tarp modelio paprastumo ir realistiškumo. Realistiniai politikos kūrimo modeliai neriboja sudėtingumo dydžio ir kintamųjų skaičiaus, į kuriuos reikėtų atsižvelgti. Kita vertus, paprasti racionalaus politikos kūrimo modeliai, regis, yra tik įrankiai, kurie politikos analitikui suteikia kryptį, kur ieškoti paaiškinimų, jei politikos kūrimas nukrypsta nuo modelio pranašavimų.

Vargiai galima teigti, kad vienas iš šių keturių politikos proceso traktavimų yra pranašesnis už kitus. Pagal įvairius metateorinius kriterijus jie vertinami skirtingai. Ieškojimas vieno teisingo viešosios politikos proceso metodo pasmerktas žlugti. Pasirinkti modelį galima dviem iš esmės skirtingais būdais. O gal reikia pabandyti sukurti kiekvienam politikos ciklui teisingą pagrindinį modelį, interpretuojantį sprendimų priėmi-

mą ir įgyvendinimą, ir atsisakyti įvairių nuosaikių modelių, kurie buvo iškreipti dėl duomenų. Arba galima imtis reliatyvistinio būdo operuojant daugeliu apribojančių modelių, bet griežtai nubrėžti jų tinkamumo ribas.

Yra ir daugiau problemų. Viešosios politikos likimas priklauso nuo to, kaip ta politika yra įgyvendinta, bei nuo organizacijų, kurios yra politikos įgyvendinimo taikinys, prigimties. Tam, kad padarytume išvadas apie politikos kūrimo logiką, turime įtraukti ir įgyvendinimo stadiją: kokios yra sėkmingo įgyvendinimo sąlygos? Reikia kreipti dėmesį ir į įgyvendinimo strategijas, ir į institucijų, prisidedančių prie politikos įgyvendinimo, ypatumus, nekalbant jau apie politikos kūrimo stadijos analizę.

Taigi stengiantis suprasti politikos procesą reikia pasitelkti ne tik tinkamą teorinį modeliavimą, bet ir geras politikos įgyvendinimo teorijas. Deja, kaip paaiškės kitame skyriuje, jos sunkiai aptinkamos.

4

Įgyvendinimo modeliai

Įgyvendinimo modeliai buvo pasiūlyti kaip *trūkstamoji grandis,* kai paaiškėjo, kad ir vyriausybės lygiu priėmus politikos kryptis buvo ignoruojami įvairūs politikos proceso etapai. Naudojant įgyvendinimo modelius, pagrindinė problema yra numatyti tokius institucinius mechanizmus, kurie padėtų vykti įgyvendinimui, jei iš viso juo galima pasiekti tikslų.

Paulas A. Sabatier, pirmasis analizavęs įgyvendinimą, iškelia kai kuriuos esminius klausimus apie įgyvendinimo prigimtį, apžvelgdamas esamą įgyvendinimo teorijos padėtį (Sabatier, 1986). Nors Sabatier atlikta dviejų konkuruojančių įgyvendinimo modelių analizė – įgyvendinimas „iš viršaus žemyn" prieš „iš apačios aukštyn" – taip pat jo bandymas „paleisti" trečią modelį – savotišką rūšies koalicijos modelį – yra pagavi ir drąsi, vis dėlto galima teigti, kad ji nesprendžia esminės problemos, susijusios su viešosios politikos įgyvendinimo prigimtimi.

Reikia pripažinti, kad viešosios politikos proceso vykdymo – įgyvendinimo proceso – modeliavimas skiriasi nuo tikslų įgyvendinimo masto nustatymo – įgyvendinimo vertinimo. Analizuojant daugybę įgyvendinimo modelių gali išryškėti kai kurios įgyvendinimo analizės aplinkos problemos. Jos kyla iš skirtingumo tarp įgyvendinimo kaip rezultato ir įgyvendinimo kaip proceso. Nepaaiškinus įgyvendinimo sąvokos, neįmanoma apibrėžti sėkmingų įgyvendinimo sąlygų teorijos.

Įgyvendinimo sąvoka

Įgyvendinimo sąvokai būdinga problemiška struktūra. *Webster's Dictionary* ši sąvoka aiškinama kaip įgyvendinimo veiksmas ar būsena; žodžiui „įgyvendinti" pateikiami tokie raktažodžiai:

> įvykdyti: atlikti, užbaigti; duoti praktinį rezultatą ir užtikrinti baigtį konkrečiomis priemonėmis, – panaudoti praktinės išraiškos instrumentus ar priemones.

„Įvykdyti kažką" ar „atlikti kažką" skamba suprantamai ir telieka pridurti keletą paaiškinimų. Formalus apibrėžimas gali būti:

(AP1) Įgyvendinimas = F (ketinimas, išeiga, rezultatas),

kur įgyvendinimas nurodo, kad išeigos (produkto) priemonėmis gaunami rezultatai, kurie atitinka pradinį(ius) ketinimą(us). Aiškiai matome, kad „įgyvendinimas" turi dvejopą prasmę: „viena, sukelti praktines pasekmes" ar vykdyti, ir, kita vertus, „įvykdyti" arba atlikti. Jei politika vykdoma, jai nėra reikalo pasibaigti jos tikslų įgyvendinimu.

Taigi turime esminį įgyvendinimo sąvokos dviprasmiškumą: įgyvendinimas kaip galutinė būsena arba politikos tikslo pasiekimas ir įgyvendinimas kaip procesas ar politikos vykdymas. *The Oxford English Dictionary* pažymi tokią pat dvigubą reikšmę: „užbaigti, atlikti; vykdyti".

Veiksmų vykdymas neturi baigtis tikslų įgyvendinimu. Įgyvendinimo analizė gali būti laikoma viešojo administravimo plėtojimu, o politikos vykdymas yra paremiamas papildomu vertinimo tyrimu. Įgyvendinimo analizė neapsiriboja tuo, kas atsitiks įvedus politines reformas, nes ji nesusitelkia ties viešojo administravimo programos vykdymu, kaip tai buvo suprantama tradiciškai.

Įgyvendinimo sąvoka apima vertinimą; reikšmingą vaidmenį atlieka įgyvendinimo proceso veikėjai, ir viena iš pagrindinių įgyvendinimo analitiko užduočių yra vertinti įgyvendinimą. Turėdamas politikos tikslus ir priemones, analizuojantysis ne-

gali apsiriboti konstatuodamas tai, kas atsitiks vėliau. Jis turi naudotis tiriamosiomis vertinimo tyrimo priemonėmis, kad galėtų spręsti, ar įgyvendinimas sėkmingas, o tai yra pagrindinė įgyvendinimo analizės užduotis. Sėkmė ar nesėkmė nėra vienintelės viešosios politikos įgyvendinimo galimybės. Politikos įgyvendinimo procesas turi savo logiką, kurią perprasti yra antroji įgyvendinimo analitiko užduotis.

Analitiko dėmesio centre yra ne tik tai, kaip pasiekti politikos tikslų, bet ir kiti įgyvendinimo proceso aspektai: įgyvendinimo žaidime įvairių partijų naudojamos strategijos ir taktikos, vilkinimo mechanizmas kaip sprendimų parametras, dalyvaujančių veikėjų motyvų įvairovė bei būtinybė burtis į koalicijas ir galimybės slapta susitarti lošimuose. Įgyvendinimas reikalauja daugiau nei tokia padėtis, kai yra politikos tikslas ir rezultatas (ar keletas tikslų ir rezultatų), kadangi, be to, įgyvendinimo sąvoka numato, kad šie du dalykai – tikslas ir rezultatas – atitinka du skirtingus santykius: priežastinę funkciją ir atlikimo funkciją.

Įgyvendinimo sąvokai svarbiausios dvi idėjos: kad politikos programa yra produktas, kuris duoda rezultatą tokiu būdu, jog šis įvykdo politikos tikslus. Vertinant įgyvendinimą dėmesys kreipiamas į viešosios politikos vykdymą ir jo pasekmes. Jis apima tris logiškai atskiras veiklas: (a) esamų tikslų išaiškinimą (tikslo funkcija); (b) santykio tarp priemonių ir rezultatų, išreiškiamo priežastiniu efektyvumu, konstatavimą (priežastinė funkcija) ir (c) santykių tarp tikslų ir rezultatų išaiškinimą siekiant patvirtinti tikslo pasiekimo mastą (įvykdymo funkcija).

Kiekviena iš trijų užduočių turi savų specifinių problemų. Visos drauge jos numato, kad gali būti sunku nustatyti įvykdymo efektyvumą. Politikos tikslai ir priemonės – ketinimai – yra formuluojami ir įvykdomi vairių politikos proceso veikėjų. Kas yra tikslas ar priemonė – lemia apgalvotas kurio nors veikėjo pasirinkimas, o tai reiškia, kad nusakant įgyvendinimą būtina detaliai apibūdinti į procesą įtrauktus veikėjus. Šie veikėjai gali būti skirstomi į dvi grupes – formuotojus ir įgyvendintojus.

Įgyvendinimo teorija numato, kad veikėjai, kurie nustato politiką, skiriasi nuo veikėjų, atsakančių už politikos įgyvendini-

mą. Nors taip yra ne visada, įgyvendinimo procesas apima asimetriškus santykius tarp politikos formuotojų ir politikos įgyvendintojų. Formuotojai nebūtinai turi būti politikos iniciatoriai; kad ir kaip būtų, įgyvendinimo teorija daro prielaidą, kad viešoji politika tampa teisėtu reikalu įgyvendinantiesiems, kai apie tai yra nutarta formaliai nustatytais būdais. Kurdami originalią įgyvendinimo formulę, dabar esame tokioje stadijoje, kai galime pateikti stipresnę ir sudėtingesnę įgyvendinimo sąvoką:

(AP2) Įgyvendinimas = F (Politika, Rezultatas, Formuotojas, Įgyvendintojas, Iniciatorius, Laikas).

Įsivaizduokime, kad kas nors paklaustų, ar politika buvo įgyvendinta. Reiktų suteikti informaciją apie politikos tikslų ir rezultatų atitikimo laipsnį, bet šito toli gražu nepakaktų. Dar svarbu nusakyti laiką, kurio reikia, kad įgyvendinimas nebūtų nei priešlaikinis, nei pavėluotas. Kada dera klausti, ar programos tikslai įgyvendinti? Visa tai svarbu įgyvendinimo sąvokai. Įsigilinus į įgyvendinimo procesų teoriją, išryškėja prieštaringi požiūriai. Lengviau pristatyti formalią įgyvendinimo sąvoką nei modeliuoti evoliucionuojantį įgyvendinimo procesą.

Jei pats įgyvendinimas kaip rezultatas yra nedviprasmiškas – pasiekti politikoje numatytus tikslus, tai įgyvendinimo procesas yra kompleksiškesnis reiškinys. Jis apima koalicijas, mokymąsi, politinį simbolizmą, įgyvendinimo perspektyvas, taip pat kontrolę. Tačiau nepakanka apskritai tvirtinti, kad įgyvendinimas yra koalicijų propagavimas, evoliucinis mokymasis ar hierarchinė kontrolė. Kiekvienas mechanizmas gali būti panaudotas įgyvendinimo procese, nes ryšys tarp įgyvendinimo kaip rezultato ir įgyvendinimo kaip proceso yra „silpnas“.

Įgyvendinimo procesų modeliavimas

Vadinamųjų įgyvendinimo modelių, palyginti su standartiniais viešosios politikos modeliais, statusas yra gerokai men-

kesnis (Dunsire, 1978). Jie laikomi būtinu politikos modelių papildu, nes, kaip yra teigiama, modeliuoja tik sprendimų priėmimo procesą numatydami, kad politikos vykdymas reiškia politikos programų vykdymą, taip pat politikos tikslų įgyvendinimą (Meter, Horn, 1975). Arba dar blogiau: anksčiau minėti politikos modeliai laikosi naivių prielaidų apie viešąjį administravimą – esą tos politikos kryptys, dėl kurių kartą buvo nuspręsta, automatiškai pasieks savo tikslus, naudodamos tiesioginius tos politikos vykdymo produktus, tarsi įgyvendinimas būtų labai paprastas ir automatiškas procesas.

Po diskusijos apie *įgyvendinimo deficitą* buvo radikaliai atsisakyta šios hipotezės. Įgyvendinimo etapo ignoravimas negalėtų būti laikomas blogesniu nei laikymasis naivios teorijos apie viešąjį administravimą ir įgyvendinančiųjų elgesį.

Taigi įgyvendinimo modeliai sudaro, viena, trūkstamą grandį tarp politikos sprendimų priėmimo, ir, kita vertus, politikos vykdymo bei politikos įgyvendinimo (Hargrove, 1975). Argumentas apie trūkstamą grandį gali pasirodyti atradimu tiems, kurie suprato, kad politika gali vienaip atrodyti paskelbta, ir visai skirtingai – panaudota praktiškai. Pagrindinė problema tikriausiai buvo paaiškinti, kodėl šis neatitikimas pasireikšdavo daugiau nei dažnai – kaip mums suprasti, kas atsitiks suformulavus ir suformavus politikos kryptį? Ši hipotezė apie atitikimo trūkumą tarp politikos tikslų ir rezultatų paprastai yra teisinga, ji atvedė prie griežtos kritikos, jei ne prie standartinių politikos modelių atmetimo.

Pagrindiniai politikos modeliai buvo apkaltinti politikos procesų problemų fazės ignoravimu arba laikymusi naiviaus įgyvendinimo modelio: formuluoti tikslus, nustatyti priemones, vykdyti programas ir gauti rezultatus. Pradedant labai originalia Pressmano ir Wildavsky'io analize knygoje *Implementation* (1984), pirmą kartą išleistoje 1973 m., gausybė literatūros šaltinių paskleidė perspėjimus prieš bet kokį viešosios politikos modelį, kuris įgyvendinimą laikė paprastu ar tuojau pat įvykdomu dalyku.

Kiekvienas politikos modelis geriausiu atveju buvo laikomas neužbaigtu ar blogiausiu atveju nepakankamu, nes jie stokojo įgyvendinimo mechanizmo teorijos, – kaip programos turi būti vykdomos, kad iškelti tikslai būtų pasiekti. Šio įgyvendinimo mechanizmo nustatymas – raktas į sėkmingą įgyvendinimą – tapo daugelio naujų politikos modelių tikslu, sutelkiant dėmesį į tai, kas atsitinka po sprendimų etapo.

Tuo pat metu šiuos naujus modelius galima buvo kritikuoti tuo pačiu aspektu, – jie aplenkė pradines politikos proceso fazes – tai yra jie buvo vienpusiai. Bandymai išplėsti įgyvendinimo modelius, kad apimtų visą politikos ciklą, vargiai buvo sėkmingi. Viešosios politikos tyrimuose vis dar egzistuoja didelis plyšys tarp sprendimų priėmimo modelių ir įgyvendinimo modelių (Sabatier, 1986).

Įgyvendinimo modeliai skiriasi pagal mechanizmų, vartotinų kontroliuojant programų vykdymą, prigimtį: „iš viršaus žemyn" modeliai ir „iš apačios aukštyn" modeliai. Toliau pateikiama trumpa įvairių įgyvendinimo modelių apžvalga.

Įgyvendinimas kaip tobulas administravimas

Hoodas pasiūlė įgyvendinimo modelį, kuris „užtikrintų tobulą politikos įgyvendinimą" (1976: 6). Toks modelis apimtų vientisą administracinę sistemą su viena valdžios linija, vienodų taisyklių ar tikslų įgyvendinimą, aiškių ir autoritetingų tikslų kompleksą, įgyvendinamą remiantis visišku paklusimu ar tobula administracine kontrole, tobulu koordinavimu ir tobula informacija tarp administracinių vienetų ir jų viduje, neribojant laiko, nelimituojant materialinių išteklių iškeltai problemai spręsti ir nustačius nedviprasmiškus bendrus tikslus bei visišką politinį siekiamos konkrečios politikos priimtinumą (Hood, 1976: 6–8).

Tobulo administravimo modelis yra idealaus tipo konstrukcija, sukurta siekiant nustatyti įgyvendinimo nesėkmių priežastis (Hood, 1976: 190–207). Modelyje įgyvendinimas trak-

tuojamas siauru požiūriu į grynųjų valdžios santykių charakteristikas – hierarchiją, paklusnumą, kontrolę ir tobulą koordinavimą, kurios suvokiamos kaip mechanizmas sėkmingam įgyvendinimui pasiekti.

Kad ir kaip būtų, empirinis įgyvendinimo tyrimas pateikė įvairių atradimų: buvo nustatyta, kad simetriškesni savo prigimtimi mechanizmai, tokie kaip mainai ir derybos, labiau tinka įgyvendinimo procesui nei valdžia ir jos savybės (Lipsky, 1980; Barret, Fudge, 1981). Šie derėjimosi mechanizmai yra tokie pat svarbūs politikos įgyvendinimui, kaip ir valdžios struktūros (Bardach, 1977; Pressman, Wildavsky, 1984: 87–124). Abejotina, ar išvardytos modelių sąlygos veda į tobulą įgyvendinimą; pavyzdžiui, „iš viršaus žemyn" įgyvendinimo varianto modelio sąlygos retai pritaikomos dėl vidaus arba tarporganizacinio sudėtingumo (Hanf, Scharpf, 1978).

Įgyvendinimas kaip politikos vadyba

Įgyvendinimo modelis gali apimti sėkmingo įgyvendinimo gairių paiešką. 1979 m. straipsnyje „Efektyvaus įgyvendinimo sąlygos: gairės politikos tikslams pasiekti" Sabatier ir Mazmanianas rašė:

> Programa remiasi pagrįsta teorija apie tikslinės grupės elgesio pasikeitimus, kad būtų pasiekta pageidaujama būsena (tikslai). Įstatuose (ar kitame esminiame politikos sprendime) nusakomos aiškiai apibrėžtos politikos kryptys ir įgyvendinimo proceso struktūra, siekiant maksimizuoti tikimybę, jog tikslinės grupės elgsis taip, kaip yra numatyta. Įgyvendinimo žinybų vadovai turi esminius vadybos ir politinius sugebėjimus ir yra atsidavę įstatuose suformuluotiems tikslams.

Šios sąlygos iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti nekontroversiškos, bet pamąsčius apie „pagrįstas" priežastines hipotezes ar apie aiškius tikslus ir priemones, taip pat apie galingas vadybos strategijas aiškiai išryškėja įrodymų tautologijos rizika: kas veikia įgyvendinimo procese yra tai, kas atlieka įgyvendinimą. Be to, yra ir daugiau tiek pat griežtų reikalavimų.

> Programa yra aktyviai remiama organizuotų rinkėjų grupių ir kelių įtakingų įstatymų leidėjų (arba žinybų vadovų) viso įgyvendinimo proceso metu, o teismai yra neutralūs ar taip pat palaikantys. Nepasakytume, kad priešingos viešosios politikos kryptys ilgainiui kiek ryškiau pažeistų santykinį nustatytų tikslų prioritetą, to nevyksta ir pasikeitus atitinkamoms socioekonominėms sąlygoms, kurios kenkia įstatų nustatytai „techninei" teorijai ar politinei paramai (Sabatier, Mazmanian, 1979: 484–485).

Šios spėjamai pakankamos sėkmingo įgyvendinimo sąlygos įvardija esminius veiksnius, kurie veikia politikos įgyvendinimą: tai technologija, tikslų nedviprasmiškumas, kvalifikacija, parama ir sutarimas. Tačiau ši teorija laiko išspręstu ginčytiną klausimą, – kas yra „pagrįsta" politikos technologija? Be to, kas yra „esminis" politinis gebėjimas ir „pakankama" politinė pagalba? Ir kada politikai „ženkliai" pakenkia konfliktas?

Įgyvendinimas kaip evoliucija

Wildavsky'is įvedė įgyvendinimo proceso teoriją, teigiančią, jog įgyvendinimo procesas nebūtinai pasibaigia įgyvendinimu, tai gali būti tikslų performulavimas ir nauja rezultatų interpretuotė, kitaip tariant, evoliucija. Jei įgyvendinimo procesas baigiasi tikslų performulavimu ir rezultatų perinterpretavimu, tai kaip įgyvendinimas gali būti sėkmingas? Evoliucinė įgyvendinimo koncepcija numato, kad įgyvendinimo procesas gali nebūti aiškiai atskirtas nuo politikos formulavimo etapų, painiojant tikslus ir rezultatus. Ji taip pat numato, kad įgyvendinimas nėra baigtinis: „Įgyvendinimas visada bus evoliucinis; jis neišvengiamai ir vykdys politiką, ir performuluos ją" (Majone, Wildavsky, 1984: 116). Tai yra empirinis argumentas, kurį galima atmesti, kol bus atliktas pagrindinis programos įvykdymo tyrimas (žr., pavyzdžiui, George, Wilding, 1984 – apie socialinės politikos įtakos britų bendruomenei pokario metais analizę).

Įgyvendinimas kaip mokymasis

Wildavsky'is trumpai aprašė ir dar vieną įdomią įgyvendinimo proceso prigimties interpretaciją (Browne, Wildavsky, 1984). Įgyvendinimas modeliuojamas kaip nesibaigiantis mokymosi procesas, kai įgyvendinantieji nenutrūkstamo paieškos proceso dėka patikslina tikslų funkcijas ir sutvirtina programų technologijas. Nėra natūralaus politikos įgyvendinimo proceso pabaigos, nes kiekvienas etapas yra patobulintas, palyginti su ankstesniais, kai, praėjus tam tikram laikui, pradiniai tikslai turi transformuotis ir pradinės priemonės turi būti pakeistos.

Įgyvendinimo kaip mokymosi teorija gali būti laikoma optimistiniu įgyvendinimo hipotezės paaiškinimu, teigiančiu, kad įgyvendinimas yra evoliucija. Ši įgyvendinimo proceso rūšis įvairiuose metodo „iš viršaus žemyn" variantuose vadinama naiviuoju įgyvendinimu, tobulu administravimu, hierarchiniu modeliu, sėkmingo įgyvendinimo sąlygomis, laikomomis suboptimaliomis, nes ji įgyvendinimo procesą traktuoja kaip vienkartinį.

Įgyvendinimas kaip struktūra

Įvykiai, sudarantys įgyvendinimo procesą, paprastai laikomi dalimis, formuojančiomis visumą. Kaip galima atskirti, kas yra įgyvendinimo proceso dalis, o kas nėra (ribų nustatymas)? Kokie yra pagrindiniai įgyvendinimo proceso komponentai (identifikavimas)? Veikale „Įgyvendinimo struktūros: naujas vienetas administracinei analizei" (*Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis*) Hjernas ir Porteris teigia: „Įgyvendinimo struktūra susideda iš mažesnių struktūrų, telkiančių organizacijų narius, kuriems programa yra svarbiausias jų interesas (ar svarbi kaip įrankis)" (1981: 216).

Ar aišku, kad įgyvendinimo struktūra susideda iš keleto veikėjų grupių, bet šios veikėjų grupės sudaro vieną ir tik vieną

įgyvendinimo struktūrą? Ar užtenka to, kad šie veikėjai yra organizacijų nariai ir programa esti jų „svarbiausias interesas"? Ar nebūtina žmonėms, kurie turi „svarbiausią" interesą kurioje nors politikos srityje, taip pat norėti ar bandyti jį įgyvendinti?

Įgyvendinimo struktūros metodas pabrėžia kitokias įgyvendinimo proceso galimybes nei metodas „iš viršaus žemyn": organizacijos sudėtingumą, dalyvių saviatranką, tikslų ir motyvų gausą, vietinio veikimo laisvę. Hjernas ir Porteris teigia:

> Įgyvendinimo struktūros nėra organizacijos. Jos apima daugelio organizacijų dalis; organizacijos apima daugelio programų dalis. Būdamos analitinės konstrukcijos, įgyvendinimo struktūros konceptualizuojamos siekiant identifikuoti tikslinių veiksmų vienetus, kurie įgyvendina programas. Jie yra „fenomenologiniai administraciniai vienetai", iš dalies nustatyti juose dalyvaujančių narių (1981: 222).

Įgyvendinimo struktūrų apibūdinimas kaip apimančių vienetus, kurie įgyvendina programas, nedaug tepadeda, nes yra tautologinis. Arba įgyvendinimo struktūra yra konstrukcija – paprasčiausias „vienetas administracinei analizei", arba „įgyvendinimo struktūros yra administraciniai dariniai" (Hjern, Porter, 1981: 219), bet ne abu iš karto.

Įgyvendinimo struktūros sąvoka svarbi įgyvendinimo procesų analizei, bet reikia turėti omenyje sudaiktinimo klaidą ar ne vietoje panaudotą konkretumą. Nenuostabu, kad kalbame apie įgyvendinimo sudėtingumą, nes sunku atrasti būdą įgyvendinimo struktūrai identifikuoti ir nustatyti jos riboms (Hjern, Hull, 1982).

Įgyvendinimas kaip rezultatas

Fudge'as ir Barrettas teigia, kad įgyvendinimo proceso teorija kildinama iš ypatingos įgyvendinimo sąvokos. Jei įgyvendinimas nėra „politikos paleidimas veikti", teigia Fudge'as ir Barettas, tada: „akcentas ... nuo valdantysis/pavaldinys santykio perkeliamas į tokį, kai politikos kūrėjai ir įgyvendintojai yra lygesni ir santykis tarp jų tampa analizės objektu" (1981: 258).

Įgyvendinimo sąvoka ir įgyvendinimo proceso sąvoka turi būti analizuojamos atskirai.

Kodėl organizacijos sudėtingumas ar autonomiškumas, lygiai kaip mainai ir derybos, negalėtų būti suderinami su įgyvendinimu kaip „politikos įvykdymu“ arba vesti prie to? Paprasčiausiai tai galėtų būti įrodymas, kad tobulo administravimo modelis galėtų pasiekti būseną, apibūdinamą kaip „pasiekti, kad kažkas būtų įvykdyta“. Analizuoti tai, ką būtina turėti, norint, kad tiktų įgyvendinimo sąvoka, yra ne tas pats, kas sukurti paties įgyvendinimo – ypač sėkmingo įgyvendinimo – modelį.

Įgyvendinimas kaip perspektyva

Walteris Wiliamsas (1982) tvirtai pasisakė už specialios perspektyvos suradimą kaip išeities tašką politikai vykdyti. Ar ši vadinamoji įgyvendinimo perspektyva yra tam tikra praktinio administravimo mokslo atmaina, žinių sistema, kuria politikos kūrėjai ir įgyvendintojai galėtų remtis politikai įgyvendinti? Wiliamsui įgyvendinimo perspektyva yra praktikos perspektyva.

Tas faktas, kad veikėjai dalyvauja procese, kurį jie vadina „įgyvendinimai“, dar nereiškia, kad jis vyksta realiai. Kaip parodė keletas įgyvendinimo studijų, veikėjai gali vykdyti politiką tikėdami, kad jų veiksmai pagaliau suponuos įgyvendinimą, bet jie gali ir klysti. Norint nustatyti laipsnį, kuriuo įgyvendinimo perspektyva sutaps su sėkmingu įgyvendinimu, reikia turėti ir kitokią perspektyvą – teoretiko.

Įgyvendinimas kaip atgalinis planavimas

Įgyvendinimo procesas įtraukia daug dalyvių – ar vieni svarbesni už kitus? Elmore'as (1978) įtikinamai argumentuoja, kad daugelis įgyvendinimo analizių telkė dėmesį į užiman-

čiuosius aukštus postus valdžios struktūrose, tuo tarpu kai įgyvendinimo analizei iš tikro reikalinga dėmesį sutelkti į tuos, kurie diena po dienos atsako už rezultatus.

Esminę reikšmę įgyvendinimo procesui turi elgesys tų, kurie labiausiai priartėja prie rezultatų suformavimo – paprastai šie žmonės esti gan žemai pagal hierarchiją (Lipsky, 1980). Elmore'as teigia:

> Prisiminkite atgalinio planavimo logiką, aprašytą anksčiau: pradėkite konkrečiu teiginiu apie elgesį, kuris sukuria galimybę politikos intervencijai, aprašykite organizacijos veiksmus, kurie, tikėtina, paveiks tą elgesį, aprašykite tikėtinas šių veiksmų pasekmes, o tada kiekvienam įgyvendinimo proceso lygiui aprašykite tą efektą, kurio galima tikėtis iš šio lygio tiksliniam elgesiui, ir kokių išteklių reikia šiam efektui pasireikšti (1982: 28).

Net jei įgyvendinimo analizės didžioji dalis buvo nuoširdžiai sutelkta į politikos formuotoją ir net jei naivi prielaida apie hierarchinės kontrolės galimybę sekino viešosios administracijos daugumą (anot Elmore'o), – kažin ar vaisinga atsisakyti šio hiperbolizavimo, pavadinant įgyvendintoją vieninteliu esminiu įgyvendinimo vyksmo veikėju.

Neaišku, ką reiškia „elgesys, sukuriantis galimybę politikos intervencijai"; praktiškai tyrinėtojas gali rasti be galo daug tokio elgesio instancijų, bet kaip jas reikėtų atrinkti, jei negalima visų jų išstudijuoti?

Atgalinio planavimo perspektyvos tikslas yra [apgręžti; apsukti] įgyvendinimo modelių tendenciją naudoti „iš viršaus žemyn" metodą ar, pasak Elmore'o: „Pradėję nuo konkretaus elgesio ir susitelkę ties pateikimo lygio mechanizmu veikdami šį elgesį, turime tą pranašumą, kad sutelkėme dėmesį į tarpusavio sąveiką ir veikimo laisvę" (Elmore, 1982: 28).

Būtinas įgyvendinimo perspektyvos komponentas yra atitinkamos sprendimų priėmėjų grupės tikslų rinkinio priėmimas. Politikos formuotojo tikslai gali nebūti nei tikslūs, nei aiškūs, ilgainiui jie gali keistis ar prieštarauti įgyvendintojo tikslams. Tačiau be formuotojo įtraukimo ir tikslų nustatymo įgyvendinimas neturi apibrėžtumo. Jei nėra nustatytų tikslų, kaip kas nors gali būti įgyvendinta?

Įgyvendinimas kaip simbolizmas

Fudge'as ir Barettas teigia, kad įgyvendinimo perspektyva negali būti laikoma savaime suprantama. Įgyvendinimo proceso studijos rodo ne tik tai, kad įgyvendinantieji gali priešintis pasikeitimams ar savaip interpretuoti tikslus bei programas, bet ir kad politikos kūrėjai gali laikyti būtinu ar naudingu dalyku ignoruoti politikos vykdymą (Edelman, 1971).

Faktas, kad įgyvendinimo procesas eksponuoja politinį simbolizmą – apeidamas nuoširdžias pastangas įgyvendinant realią politiką, – netrukdo įgyvendinimo sąvokos tinkamumui; tikslai gali būti pasiekti, nes jie buvo susipynę su kitais tikslais, derinosi su pseudopolitiniu elgesiu, taip pat buvo įgyvendinami remiantis išplėtotu dalyvių netikrumu. Laipsnis, iki kurio kiekvienas įgyvendinimo procesas turi daugiau ar mažiau simbolinių elementų ir kokios gali būti tikslų įgyvendinimo galimybės pasekmės, – išimtinai empirinis klausimas.

Įgyvendinimas kaip dviprasmiškumas

Politikos dviprasmiškumas gali būti ne tiek politikų naudojamas strateginis instrumentas, kiek būtinas politinio proceso šalutinis produktas (Baier et al., 1986). Laikomasi nuomonės, kad įgyvendinimas nebūna sėkmingas, jei biurokratija nėra gana sumani arba pernelyg autonomiška. Tačiau sunkumai, neišvengiami siekiant sėkmingo įgyvendinimo – būtent vadinamasis įgyvendinimo deficitas, gali reikšti daug didesnį pavojų politikos įgyvendinimo idėjai. Politikos procesas gali būti toks, kad dviprasmiškumas tampa sisteminis visose politikos kryptyse. Taigi politikos įgyvendinimas gali būti nesėkmingas ne dėl prarajos tarp racionalaus politikos kūrimo ir netobulo politikos įgyvendinimo, bet dėl politikos neapibrėžtumo.

Radikalesniu atveju teigiama, kad politika negali būti atskirta nuo įgyvendinimo, kad, priešingai, politika gali būti identifikuota tik įgyvendinimo procese (Ham, Hill, 1984). Jei tai

būtų tiesa, tai visa požiūrio į politiką idėja būtų suvesta į organizacijos analizę ar viešojo administravimo tyrimą. Bet ar tikrai tiesa yra tai, kad socialinės reformos negali būti išreikštos ir reziumuotos politiniame dokumente? Vėlgi jei politikos dviprasmiškumas taip paplitęs, kaip tikinama, jei politika kildinama iš įgyvendinimo, tai kaip politikos analizė gali patobulinti politikos kūrimą (Meltsner, 1976)? Kai kurios politikos neabejotinai yra dviprasmiškos, bet ar visos jos turi būti tokios?

Įgyvendinimas kaip koalicija

Sabatier, buvęs įgyvendinimo modelio „iš viršaus žemyn" varianto šalininkas, įrodinėja, kad įgyvendinimo procesai susideda iš vadinamųjų palaikymo koalicijų, tai yra iš „veikėjų iš įvairių viešųjų ir privačių organizacijų, turinčių bendrą požiūrį ir siekiančių įgyvendinti bendrus tikslus per tam tikrą laiką" (Sabatier, 1986: 100). Šis naujas hibridinis modelis kildinamas iš dviejų šaltinių: politikos krypčių tinklo sąrangos (Richardson, Jordan, 1979; Dunleavy, 1985; Sharpe, 1985) ir hipotezės, kad įgyvendinimas iš esmės yra mokymasis (Browne, Wildavsky, 1984).

Naujoji Sabatier teorija, kaip atrodo, sutelkia dėmesį į pradinius įgyvendinimo proceso etapus. Galima net suabejoti, ar ji nėra artimesnė bendro politikos ciklo modeliui, ypač politikos įvykdymo fazei. Sabatier teigia: „Šie rezultatai vykdymo lygiu, paveikti daugelio kitų veiksnių (svarbiausia, programos priežastinio pagrindimo galiojimo), įvairiai veikia pasirinktos problemos parametrus, taip pat šalutines pasekmes" (1986: 40). Kaip mes galime tuo įsitikinti? Ar galėtume iš to daryti išvadą, kad bet kokia įgyvendintojų koalicija – privati ar viešoji – yra sudaryta produkuoti rezultatus, kurie pasibaigia sėkmingu įgyvendinimu? O gal poveikis tikslams yra disfunkcinis?

Kitas naujos įgyvendinimo teorijos komponentas – ilgalaikio mokymosi šiose propagavimo koalicijose pabrėžimas. Skirtumas yra tarp pagrindinių ir antrinių politikos aspek-

tų, kai mokymasis remiasi antriniais aspektais: „Tuo tarpu kai politikos esmės pasikeitimai paprastai įvyksta dėl išorinių priežasčių, antrinių vyriausybės veiksmų programos aspektų pokyčiai dažnai įvyksta dėl įvairių koalicijų ar politikos tarpininkų į politiką orientuoto mokymosi“ (Sabatier, 1986: 43).

Jei įgyvendinimą traktuotume kaip ilgalaikį procesą, kai politinės koalicijos sąveikauja ir susipažįsta su programų technologijomis ir rezultatais, tada tikriausiai įgyvendinimas yra viskas ir bet kas? Kodėl reikia daugiau mokytis? Greičiausiai dėl to, kad įgyvendinimas nepavyksta. Bet ar visada tai yra nepakankamo išmokimo funkcija, kurią palankiai nusiteikusios koalicijos gali ištaisyti? Vien tik politinių koalicijų egzistavimo nepakanka įgyvendinimui, juo labiau sėkmingam įgyvendinimui; per daug veikėjų ar per daug koalicijų gali blokuoti įgyvendinimo procesą. Ir kaip mes galėtume padaryti naudingą prielaidą apie tikimybę, kad vadinamieji politiniai tarpininkai įves taiką tarp vadinamųjų politinių koalicijų ir jų viduje?

Dvi įgyvendinimo problemos

Nėra vieno politikos vykdymo modelio, kuris garantuotų politikos įgyvendinimą. Įgyvendinimo teorija iki šiol ieškojo sąveikos modelių ar įgyvendinimo proceso struktūrizavimo būdų, kad pasiektų tikėtiną politikos įgyvendinimą. Paieškos baigėsi, viena, kontroversija tarp pasitikinčiųjų kontrole, planavimu ir hierarchija, ir kita vertus, pasitikinčiųjų spontaniškumu, mokymusi ir adaptavimusi kaip įgyvendinimo metodais. Įgyvendinimo teorijos reorientacija būtų pasidomėti, kokia turi būti atskaitomybė įgyvendinant politiką ir kiek galima būtų pasitikėti įgyvendintojais, jei jie vis dar turi būti atsakingi.

Anksčiau aptartus įgyvendinimo modelius galima suskirstyti į dvi grupes. Viena grupė – modeliai „iš viršaus žemyn“,

kurių privalumai yra paprastumas ir suderinamumas, tačiau jie stokoja esminio patvirtinimo. Kita grupė – „iš apačios aukštyn" modeliai, kurių privalumai yra jų realistiškumas ir pritaikomumas. Skirtumas tarp šių grupių labai išryškėja pereinant prie praktinių ar norminių dalykų. „Iš viršaus žemyn" modeliai pabrėžia atsakomybę, o „iš apačios aukštyn" – pasitikėjimą. Kas svarbiau: žinybos atsakomybė ar pasitikėjimas žinybos autonomiškumu?

Įgyvendinimo koncepcijos objektas yra politikos, pasekmių rinkinio ir santykių tarp jų nustatymas. Įgyvendinimo proceso sąvoka skirta aiškinti, kaip vykdomos politikos kryptys aplinkoje, skatinančioje politikos vykdymą ar turinčioje įtakos jos nesėkmei – tai paprastai siejama su įgyvendinimo stadijomis (Mazmanian, Sabatier, 1983).

Tai nereiškia, kad įgyvendinimas egzistuoja tik todėl, kad galima nusakyti, kuo įgyvendinimas pasibaigtų, jei jis įvyktų. Galime turėti aiškią ir apibrėžtą įgyvendinimo sąvoką, bet nesugebėti nustatyti įgyvendinimo proceso. Iš tikro literatūroje esama įvairių įrodinėjimų, kurie teigia, kad įgyvendinimo, ar sėkmingo įgyvendinimo, nebūna, nes nė vienas įgyvendinimo procesas nepasiekia savo tikslo.

Jei įgyvendinimas yra neįmanomas ar sudėtingas, tai ne todėl, kad neturime tinkamos įgyvendinimo sąvokos, o todėl, kad ryšys tarp politikos ir veikimo yra toks, jog įgyvendinimo procesai turi tokių sąvybių, kurios neprisideda prie sėkmingo įgyvendinimo.

Pasak Sabatier, tokie modeliai gali būti klasifikuojami kaip „iš viršaus žemyn" įgyvendinimo modeliai ar „iš apačios aukštyn" modeliai. Nors šis skirtumas yra esminis įgyvendinimo teorijose, tačiau tai, žinoma, nėra vienintelė ar pagrindinė skiriamoji riba tarp alternatyvių metodų. Nėra akivaizdu ir tai, kad „iš viršaus žemyn" ir „iš apačios aukštyn" modeliai buvo sukurti istoriškai nuosekliai, kaip rašo Sabatier, kadangi buvo nepakankamai įvertinta Presmano ir Wildavsky'io knyga *Implementation* (1984; iš pradžių išleista 1973).

Atsakomybė ir pasitikėjimas

Aišku, kad įgyvendintojas suteikia kuriai nors politikai praktinę išraišką imdamasis veiksmų, susijusių su politikos tikslais. Tikriausiai įgyvendintojas anksčiau ar vėliau susidurs su rezultatais, kurie yra pozityviai susiję su tikslų įgyvendinimu. Jei šie rezultatai atitinka tikslus, įgyvendinimas bus sėkmingas. Jei rezultatų ir tikslų santykis yra toks, kad kiekvienam tikslui yra atitinkamas rezultatas ir atvirkščiai – santykis vienas ir vienas, – tada turime politikos įgyvendinimą pagal pirmenybę. Tačiau tai tik teorija.

Praktiškai tikslai ne visada turi savo rezultatus, esama ir rezultatų, neturinčių tikslų. Rezultatai turi būti interpretuojami lyginant su tikslais; vienas tikslas gali būti iš dalies įvykdytas keliais skirtingais rezultatais arba įvykdytas vienu rezultatu, bet priešingas kitam rezultatui. Jei politika turi daug tikslų – tikslai ir priemonės susijusios su įvairiais politikos aspektais, – kai kurie iš šių tikslų gali turėti savo rezultatus, tuo tarpu kai kiti rezultatai gali būti priešingi šiems tikslams.

Įgyvendinimo negalima vertinti mechaniškai. Vertinimas priklauso nuo įgyvendinimo aplinkos interpretavimo. Jei politika nuo pat pradžių gali būti įgyvendinama iš dalies, į šį faktą, matyt, vertėtų atkreipti dėmesį vertinant. Įgyvendinimo analizei gali reikėti vertinimo kriterijų, kurie nėra griežtai intersubjektyvūs[1]. Ar tikslas įgyvendintas, ar ne, priklauso nuo to, kaip tikslą ir rezultatus vertina įgyvendinimo proceso dalyviai. Ar politika sėkminga, ar ne, priklauso nuo to, kaip dalyviai vertina aplinką ir politikos įgyvendinamumą bei naudotinas priemones.

Kas vienai grupei yra sėkmingas įgyvendinimas, kitai gali būti nesėkmė, nes šios grupės skirtingai vertina tikslus, priemones ir rezultatus. Nėra paprasto šių problemų sprendimo, ir jos visos priklauso nuo įgyvendinimo kaip politikos įvykdy-

[1]Intersubjektyvus – suprantamas dviejų ar daugiau asmenų; pavyzdžiui, kalba. – *Vert. past.*

mo ar nuo laipsnio, kuriuo rezultatai atitinka tikslus nepriklausomai nuo įgyvendinimo proceso struktūrizavimo.

Pirmasis įgyvendinimo aspektas yra santykis tarp tikslų ir rezultato: tai atsakomybės pusė. Viešosios politikos įgyvendinimas vyksta pagal atsiskaitomybės normą, kuri apriboja viešųjų programų įgyvendinimą. Politinė atsiskaitomybė, arba administracinė bei profesinė atsakomybė, neįmanomos be viešosios politikos įgyvendinimo sąvokos. Jei neįmanoma įvertinti laipsnio, kuriuo rezultatas atitinka tikslus, viešoji atsakomybė tampa beprasmė. Tai, kad tikslai kartais nepasiekia rezultatų, o rezultatai neturi tikslų, nereiškia, kad atsiskaitomybė yra neįmanoma. Įgyvendinimas pagal šį aspektą yra paprasčiausiai tikslų ir rezultatų atitikimas, tobulas įgyvendinimas yra tobulas jų atitikimas.

Kad ir kokiu būdu vyktų įgyvendinimas, visada galima aiškintis, kiek tikslai buvo įvykdyti ir kiek rezultatai yra nutolę nuo tikslų. Tai yra pagrindas vertinti įgyvendintojų atsiskaitomybę ir politikų bei tarnautojų atsakomybę. Vis daugiau ir daugiau literatūroje ginčijamasi įrodinėjant, kad nėra sėkmingo įgyvendinimo, nes joks įgyvendinimo procesas nėra nuspėjamas.

Įgyvendinimas yra sudėtingas, nes santykis tarp politikos ir rezultatų yra toks, jog įgyvendinimo procesai baigiasi netikrumu, dviprasmiškumu ir painiava. Jei sėkmingas įgyvendinimas visada neįmanomas, tai kaip tada dėl atsakomybės? Antrasis įgyvendinimo aspektas susijęs su politikos įvykdymo procesu, tai – pasitikėjimo pusė.

Įgyvendinimas demokratinės valdžios sistemoje paremtas visuomenės galia, patikėta politikams ir valstybės tarnautojams, – administratoriams arba specialistams. Politikai ir tarnautojai turi pateikti politikos kryptis; tai yra pagrindinis sprendimų priėmėjų ir įgyvendintojų laisvės laipsnio apribojimas jiems sąveikaujant su savo subjektais – piliečiais. Kaip įgyvendinimas turi vykti – užduotis įgyvendintojams, jie turi būti atsakingi už ją, ir autonomiškumas čia yra gyvybiškai svarbus dalykas. Nesuteikus veiksmų laisvės, įgyvendintojai nega-

li panaudoti savo sugebėjimo vertinti, kokios priemonės geriausiai tinka tikslams įgyvendinti, ir prisitaikyti prie aplinkos reikalavimų, užtikrinančių lankstumą.

Tačiau visiška įgyvendintojų autonomija reikštų visišką jų elgesio nevaržomumą, taip būtų paneigta esminė santykių tarp piliečių ir įgyvendintojų atsiskaitomybės prigimtis. Kita vertus, per daug apribojimų kaip nepasitikėjimo įgyvendintojais išraiška sumažintų sėkmingo įgyvendinimo galimybę, kadangi neįmanoma kartą ir visiems laikams nustatyti detalų planą, pagal kurį tikslai turi būti įgyvendinti.

Pasitikėjimas yra įgyvendinimo proceso pagrindas, bet įgyvendinimas negali išsiversti be atsakomybės. „Iš viršaus žemyn" modeliai per daug pabrėžia atsakomybę, bandydami įveikti būdingą įgyvendinimo procesams netikrumą griežtu planavimu ar nustatyta kontrolės struktūra. „Iš apačios aukštyn" modeliai pernelyg pabrėžia pasitikėjimą, bandydami garantuoti įgyvendintojams kiek įmanoma daugiau laisvės kaip priemonę pažaboti netikrumą lankstumu ir mokymusi. Jei atsakomybė per daug pabrėžiama, įgyvendintojai turės per daug apribojimų pasirinkdami alternatyvias technologijas tikslams pasiekti.

Viena, jei pasitikėjimas yra vienintelis įgyvendintojų veiklos pagrindas, jie turės per mažai apribojimų ir net galės pradinius tikslus pakeisti naujais. Įgyvendinimo procesas yra atsakomybės ir pasitikėjimo derinys nustatant santykius tarp piliečių ir viešojo sektoriaus, taip pat ir santykius tarp politikų ir pareigūnų. Be įgyvendinimo kaip politikos įvykdymo supratimo nėra pagrindo vertinti politiką ir užtikrinti politikų, administratorių ir specialistų atsiskaitomumą.

Kita vertus, įgyvendinimas kaip politikos vykdymas paremtas pasitikėjimu politikais ir įgyvendintojais ar tam tikru jų laisvės laipsniu pasirenkant alternatyvias priemones tikslams įgyvendinti. Nėra kokio nors vieno politikos vykdymo modelio, garantuojančio politikos įvykdymą.

Įgyvendinimo teoretikai ieškojo tokio įgyvendinimo proceso, kuris apimtų politikos įvykdymą. Vieni tiki kontrole, planavimu ir hierarchija, kiti – spontaniškumu, mokymusi ir

adaptacija kaip problemų sprendimo būdais. Įgyvendinimo teorija galėtų patyrinėti, kaip įgyvendinimo procese galima derinti atsiskaitomybę ir pasitikėjimą.

Įgyvendinimo dinamikos logika verčia tyrinėtojus atkreipti dėmesį į įvairius įgyvendinimo procesų tipus: tęstinį įgyvendinimą ir žingsnių taktikos, pasikartojantį ir unikalų, inovacinį ir tradicinį, trumpalaikį ir ilgalaikį. Įgyvendinimo procesai gali neatitikti paprastos įgyvendinimo proceso kaip unikalaus tęstinio socialinių inovacijų įgyvendinimo per trumpą laiką sąvokos. Skirtumas tarp tęstinio ir žingsnių taktikos įgyvendinimo procesų parodo, kad analizuojant įgyvendinimo tipus reikėtų vengti suboptimizavimo pinklių.

Politika gali turėti daugybę smulkesnių tikslų, kurie dėl tarpusavio priklausomybės gali būti įgyvendinti tik paskirai: po to, kai įgyvendintas vienas tikslas, gali būti įgyvendintas kitas ir taip toliau. Šis laiko skirtumas verčia atkreipti dėmesį į tai, kad kai kurios programos yra ilgalaikiai įsipareigojimai. Tai, kad tokios programos ilgainiui turi keistis iš esmės, nebūtinai reiškia, kad jų ir tikslai pasikeis ir kad atsiskaitomybė yra neįmanoma; jei laiko dimensija bus ignoruojama, gali būti atliktas priešlaikinis politikos vykdymo įvertinimas.

Ne visos įgyvendintinos programos yra vienarūšės. Pagal tai, ar jos turi būti tik pradedamos, ar jau tvirtinamos ir vykdomos, programos gali būti vertinamos skirtingai. Panagrinėkime įgyvendinimo analizės vykdymo skirtumus, viena, tarp standartinės eismo taisyklių priežiūros programos ir, kita vertus, unikalios naujo universiteto įkūrimo programos. Pirmosios tikslai gali būti tokie aiškūs, kad atrodys trivialūs, o antrosios tokie sudėtingi, kad apims ir tikslų konfliktą, ir nerealius tikslus. Pirmuoju atveju turime standartines vykdymo procedūras, kurios orientuotos į tam tikrų būsenų palaikymą, o antruoju atveju programa siūlo inovacijas ir socialinį eksperimentą.

Galimas dalykas, kad programa, kuriai reikia pasikartojančio palaikomojo įgyvendinimo, turi būti vertinama skirtingai nuo programos, kuriai reikia esminio novatoriškumo, kai tikslai gali būti pakeisti ir rezultatai peržiūrėti. Taip pat verti-

nant svarbu atkreipti dėmesį ir į tai, kodėl inovacinė programa yra performuluota į konsoliduojančiąją, kuriai reikės įgyvendinimo analizės, kaip tai, kas jau įgyvendinta, dabar bus palaikoma.

Skirtumas tarp įgyvendinimo kaip baigtinės būsenos ir kaip proceso yra svarbus, kai žinoma įgyvendinimo reiškinių įvairovė. Įgyvendinimo sąvoka tinka nustatyti tikslų pasikeitimą, programos performavimą, prieštaravimus tarp inovacinių uždavinių ir konsoliduojančių tikslų, trumpalaikių tikslų ir ilgalaikių uždavinių – visi šie reiškiniai, interpretuojami įgyvendinimą suvokiant kaip evoliuciją, mokymąsi, perspektyvą ar koaliciją, atsiskaitomybę apie įgyvendinimą daro iš esmės nerealią.

Politikos bendruomenės

Literatūroje apie politikos struktūras daugiausia modeliuojama, kaip tvarkomasi su įvairiomis politikomis viešajame sektoriuje. Tai gali būti laikoma reakcija į sprendimų priėmimo perspektyvą, ypač racionalaus pasirinkimo metodą. Kuo politikos kūrimui ir jos įgyvendinimui yra racionalus pasirinkimas, tuo nėra politikos tinklo schema. Pasinaudoję plačiais darbais apie politikos bendruomenes (Klijn, 1995; Klijn et al., 1995), galime sugretinti dvi modelių grupes, atskleisdami jų skirtumus (4.1 lentelė). Politikos tinklo metodas atsisako tradicinio skirtingumo tarp politikos ir administracijos, siekdamas apimti politikos kūrimą ir jos įgyvendinimą.

Racionalaus pasirinkimo metodas daro iš tikrųjų paprastas, glaustas ir abstrakčias elgsenos prielaidas apie pagrindinius viešojo sektoriaus veikėjus, kai prieinama prie politikos kūrimo. Naudojantis naudingumo maksimizavimo sąvoka daroma prielaida, kad veikėjai turi visą informaciją ir suderintas preferencijas nepriklausomai nuo to, ar jie veikia skyrium vienas nuo kito, ar kaip vienas veikėjas organizuoto kolektyvo pavidalu. Politikos kūrimo procesas modeliuojamas kaip sprendimų priėmimo procesas, kai individulaūs veikėjai arba organizuoti kolektyvai

maksimizuoja tam tikrą tikslo funkciją. Viešoji politika gali būti įvertinta pagal tai, ar spėjimai, daromi remiantis paprastu ir abstrakčiu modeliu, pasirodys esą teisingi.

Politikos tinklo schema atmeta tokius išeities taškus. Vietoj to ji modeliuoja politikos kūrimą ir įgyvendinimą kaip sąveikaujančius modelius, kurie gali būti skirtingos formos priklausomai nuo pasirinktos politikos srities. Suprasti politikos procesą – tai reiškia subtiliai ir detaliai aprašyti ir analizuoti tokių sąveikų modelius, kurių veikėjai, tikėtina, neturi visos informacijos ir suderintų preferencijų. Modelio realizmui teikiamas pranašumas modelio paprastumo atžvilgiu.

4.1 lentelė. *Racionalus pasirinkimas ir politikos tinklo schema*

Racionalus pasirinkimas	Politikos tinklas
Paprastumas	Sudėtingumas
Ekonomiškumas	Turtingumas
Abstrakčios prielaidos	Realistinės prielaidos
Maksimizavimo elgesys	Tarpusavio priklausomybė

Veikėjų sąveikavimo sudėtingumas labiau apibūdina politikos kūrimą nei veikėjų tikslų maksimizavimą.

Šios dvi paradigmos politikos kūrimo analizei iškelia nemažai klausimų apie dviejų alternatyvių modelių charakteristikas, pateiktas 4.1 lentelėje. Tikriausiai juos galima nagrinėti tik metodologiniame kontekste; jie plačiai aptariami dabartinėje socialinių mokslų filosofijos literatūroje (Boman, 1994). Dabar pakaks paminėti keletą politikos tinklo schemos problemų, nagrinėtų anglosaksų bei Europos žemyno literatūroje (Nystrom, Starbuck, 1981; Rogers, Whetten, 1982; Marin, Mayntz, 1991; Marsh, Rhodes, 1992). Visos jos siejasi su klausimu apie bendruosius politikos tinklus ir jų pagrindinius skiriamuosius bruožus.

1. *Gyvavimas.* Kuria „gyvavimo“ prasme egzistuoja politikos tinklai ir bendruomenės? Viena, politikos tinklas gali būti būdas kalbėti apie žmones, įtrauktus į politikos kūrimą, tai yra

analitinė priemonė apibūdinti sąveiką ir tarpusavio ryšius tarp veikėjų. Kita vertus, politikos tinklai gali būti realios bendruomenės su savomis institucijomis ir specifika. Jei pasirenkamas antrasis variantas, tuomet gyvybiškai svarbu nubrėžti tam tikrą skiriamąją liniją tarp tų, kurie yra dalis politikos bendruomenės, ir tų, kurie neįeina į ją. Ar politikos bendruomenei privalu vadovautis kokia nors bendra samprata, ar ji turi turėti tam tikrus bendrus interesus, jungiančius dalyvius į sąveikos tinklą, ar pakanka, kad dalyviai tiesiog bendrauja kurdami ir įgyvendindami politiką?

2. *Viešumas ir privatumas.* Jei politikos tinklai jungia ir formalius, ir neformalius darinius, koks tada yra vyriausybės veikėjų vaidmuo? Ar politikos bendruomenes sudaro visi žmonės, kažkaip susiję ar besidomintys kuria nors politikos programa nepriklausomai nuo jų vaidmens, kaip, pavyzdžiui, interesų organizacijos, ar tie tinklai daugiausia yra tarpvyriausybinės institucijos? Egzistuoja politikos bendruomenės narystės problema, kuri nėra lengvai išsprendžiama. Gali būti vartojama labai plati bendruomenės samprata, į kurią įtraukiamas kiekvienas besidomintysis, arba ją galima gana siaurai apibūdinti taikant tam tikrus institucinius kriterijus, pagal kuriuos politinės bendruomenės dalyviai patys nusprendžia, kas jai priklauso ir kas ne.

3. *Koordinavimas.* Jei politikos bendruomenės yra sąveikos procesai, kokiu mastu valdymo mechanizmai yra įtraukti į politikos tinklus? Šis klausimas apie tai, ar yra koks nors prievaizdas politikos bendruomenėje ir ar viešoji valdžia atlieka pagrindinį vaidmenį palaikydama veikėjų tarpusavio priklausomybės santykius, kai jie kuria politiką ir ją įgyvendina. Kai politikos tinklai apibūdinami kaip sąveika ar struktūruoti lošimai, kur tada dera viešųjų organizacijų valdymo savybės? Ar politikos bendruomenės neturi valdymo ir hierarchinio koordinavimo? Atrodo, kad politikos tinklai dažnai disponuoja vyriausybės ištekliais, tačiau jie nėra įstaigos. Ar politikos bendruomenės

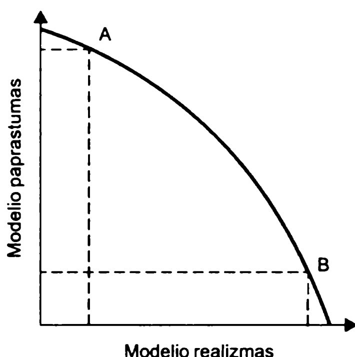
visada yra konkrečiai užduočiai suburtos veikėjų ir organizacijų konsteliacijos matricos tipo institucijose, ar tipiškiausi politikos tinklų pavyzdžiai yra trečiojo sektoriaus organizacijos?

4. *Atlikimas.* Ką dar, be sąveikavimo, veikia politikos tinklai? Teorija apie politikos tinklus kilo iš kritikos, skirtos idėjai apie atvirą politikos ciklą, kuris prasideda socialinės problemos identifikavimu, tęsiamas alternatyvių priemonių paieška bei sprendimais, kurios iš jų bus įgyvendinamos, ir pagaliau baigiasi problemos išsprendimu. Šio naivaus politikos ciklo modelio atsisakymu remiasi politikos tinklo schemos realizmas: realiame gyvenime politika kuriama visiškai kitais būdais, esant dideliam veikėjų skaičiui, sudėtingai jų tarpusavio sąveikai, ilgam mokymosi laikotarpiui ir vadinamajam „įgyvendinimo deficitui". Tačiau jei politikos kūrimas yra tai, kuo užsiima politinės bendruomenės joms būdingu ypatingu būdu, tai ko jos pasiekia? Klausimas apie efektyvumą, vidinį ar išorinį, nevaidina svarbaus vaidmens literatūroje apie politikos tinklus. Kokie yra politikos tinklų veikimo rezultatai?

Įtampa tarp racionalaus pasirinkimo schemos ir politikos tinklo metodo atspindi sunkumus derinant teorinio modelio elegantiškumą su aprašomuoju realistiškumu, apie tai buvo kalbėta 3 skyriaus įvade. Tuo pat metu reikia atminti, kad egzistuoja svarbūs niuansai tarp įvairių racionalaus pasirinkimo modelių ir politikos tinklo modelių. Antai klasikiniame racionalaus politikos kūrimo modelyje valdžia traktuojama kaip unifikuotas veikėjas, kuris maksimizuoja visuomenės interesą, tuo tarpu viešojo pasirinkimo modeliai politikos kūrimą laiko kovos tarp naudą maksimizuojančių lošėjų rezultatu. Kai kuriuose politikos tinklo modeliuose pabrėžiami formalus ir hierarchinis politinės bendruomenės aspektai, o kiti modeliai iškelia neformalų ir tarpusavio sąveikos politinio tinklo aspektus.

Dar kitu atveju, kai imamės nagrinėti viešosios politikos kūrimą ir įgyvendinimą, susiduriame su sunkumais derindami modelio paprastumą ir modelio realistiškumą (4.1 pav.).

Pasitelkiant racionalaus pasirinkimo metodą pasirenkamas modelio paprastumas, nes daroma tik keletas abstrakčių prielaidų (A), o politikos tinklo schema, tirdama sudėtingumą (B), pirmenybę teikia modelio realistiškumui. Buvo bandoma derinti modelio paprastumą ir realistiškumą, įvedant į politikos



4.1 pav. *Modelio paprastumas ir modelio realizmas*

tinklo schemą lošimų teoriją (Scharpf, 1993), drauge mažinant atstumą tarp A ir B.

Norint užbaigti šią diskusiją apie politikos tinklus, tektų pabrėžti norminės problemos svarbą, tai yra išsiaiškinti, ar politinės bendruomenės veikia pagal įvairius atlikimo kriterijus. Viena mokykla teigia, kad politikos tinklai stengiasi transformuotis į geležinius trikampius, o kita mano, kad jie gali ginti specialius interesus. Jei iš esmės tai būtų tiesa, politikos tinklai būtų netinkami naujojo viešojo administravimo tikslų požiūriu, kai pabrėžiamas vyriausybės etosas pagal visuomeninio intereso supratimą (Fredriksen, 1971; Wamsley et al., 1990).

Išvados

Kad būtų išvengta aklavietės tarp „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ metodų, dabar bandoma integruoti dvi pagrin-

dines įgyvendinimo teorijos mokyklas (Sabatier, 1986), kurios yra labai svarbios sprendžiant esmines įgyvendinimo problemas. Siūlomas sprendimas – neišskirti įgyvendinimo iš bendro politikos ciklo ir identifikuoti jį su ilgalaikiu mokymusi, vykstančiu grupėse, kurios domisi politikos kūrimu.

Žodynuose rašoma, kad įgyvendinimas – tai tikslų įvykdymas. Kontroversija negalima. Įgyvendinimo teorijose apstu ginčų dėl įgyvendinimo proceso prigimties. Kaip viešojo sektoriaus veikėjai gali pasiekti sėkmingą įgyvendinimą?

Viena įrodinėjimų kryptis remiasi teiginiu, kad sėkmingas įgyvendinimas neįmanomas, nes pati įgyvendinimo sąvoka paremta klasikiniu viešojo administravimo modeliu, netinkančiu tyrinėti įgyvendinimo problemas išsiplėtojusios valdžios epochoje.

Kita kryptis tvirtina, kad įgyvendinimas negalimas, kadangi visi politikos procesai sudaro nenuspėjamą įvykių voratinklį, kuriame įvykiai yra evoliucijos proceso, atmetančio bet kokius specifinius tikslus ar rezultatus, dalys.

Trečiasis įrodinėjimų būdas sutelkia dėmesį į aktualias programas ir rezultatus gatvės lygiu. Įgyvendinimas yra tai, kas vyksta apačiose, tai yra įgyvendinimas yra politikos vykdymas, ir nieko daugiau ar mažiau.

Verta skirti įgyvendinimą ar sėkmingą įgyvendinimą kaip rezultatą nuo įgyvendinimo kaip proceso arba to, kaip įgyvendinimas vyksta. Sąsaja tarp įgyvendinimo kaip rezultato ir kurio nors ypatingo įgyvendinimo proceso modelio – „iš viršaus žemyn“, „iš apačios aukštyn“ ar kaip kitaip – nėra būtina. Kartais kontrolė ir hierarchija gali skatinti sėkmingą įgyvendinimą, o kartais įgyvendinimo sėkmę lemia mainai ir sąveika.

Atsisakius „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ metodų priešpriešos, politikos įgyvendinimo tyrimą galima nukreipti į aprašymo tikslumą arba norminį efektyvumą. Kitaip tariant, nauji įgyvendinimo modeliai gali būti sukurti tam, kad pagilintų mūsų supratimą apie tai, kas iš tikro vyksta vykdant ir įgyvendinant viešąsias programas – tokie, pavyzdžiui, kaip Sabatier palaikymo koalicijų schemoje (Sabatier, Jenkins-Smith,

1993). Arba galima sutelkti analizę į politikos vertinimą siekiant patobulinti esamų viešųjų programų kritikos būdus ir pasiūlyti patobulinimus. Tokia įtampa tarp to, kas iš tikro vyksta įgyvendinant politiką aprašomųjų interpretacijų ir ištiso įvertinimo kriterijų arsenalo pasitelkimo, yra tipiška dabartinei įgyvendinimo studijų kebliai padėčiai.

Tradicinio įgyvendinimo varianto, kuriame griežtai pabrėžiamas institucinis skirtumas tarp įstatymų leidėjų parlamente, vadovų ministrų kabinetuose ir pačių įgyvendintojų įstaigose, buvo atsisakyta; tokia schema paremta nepagrįstu politikos ir administravimo atskyrimu. Vietoj to naudojami metodai, kuriais įgyvendinimo procesas analizuojamas kaip sąveika tarp įvairių institucijų veikėjų, sutelktų į vadinamuosius politikos tinklus (Klijn, 1995). Politikos įgyvendinimą (Hanf, Scharpf, 1978; Hesse, 1989; Hesse, Benz, 1989) apibūdina tarporganizaciniai savitarpio ryšiai, kai politikos tarpininkai tarpininkauja įvairioms palaikymo koalicijoms, mainikaudami įvairių grupių abipusiškais interesais, ir įgydami žinių, kai įvykdomos programos performuojamos ar keičiamos naujomis. Lyginamieji įvairių šalių programų įgyvendinimo tyrimai atskleidžia įdomius institucinius skirtumus, kada kai kurios šalys, pavyzdžiui, Skandinavijos, bando institucionalizuoti valstybinio mokymosi procesą, panaudodamos specialius mechanizmus, tokius kaip „mėlynųjų kaspinų“ komitetai. Tačiau toks aprašomasis metodas yra ribotas, nes įgyvendinimo analizė taip pat apima esmines normines problemas, susijusias su atlikimu ir efektyvumu: *cui bono*? Viešosios programos nėra pačios savęs priežastis, jos neturi teisės gyvuoti pačios sau. Jos prisideda prie tikslų įgyvendinimo. Programų įvertinimas gali būti institucionalizuotas formaliomis audito procedūromis arba tai gali būti daroma *ad hoc* pagrindu. Kad ir kaip būtų, įgyvendinimo priemonių vertinimo tobulinimas siekiant atsakyti į klausimus apie rezultatus ir efektyvumą yra toks pat svarbus, kaip ir supratimas, kas iš tikrųjų vyksta sąveikaujant įvairių sektorių politikos tinklams.

5

Viešojo reguliavimo modeliai

Kaip jau rašėme 1 skyriuje, viešasis sektorius gali būti apibrėžtas skirtingais būdais. Pirmoji koncepcija pateikė teisinį, racionalųjį viešojo sektoriaus interpretavimą. Grįžkime prie šios klasikinės valstybės ir viešojo sektoriaus koncepcijos. Viešasis sektorius kaip valstybės priimtų įstatymų ir elgesio taisyklių sistema viešosioms ir privačioms organizacijoms bei namų ūkiams nebuvo toks dažnas interpretavime, kaip kad išteklių išdėstymas (alokacija) arba išteklių perskirstymas. Kai valstybė ar nacionalinės ir vietinės valdžios sistema traktuojama kaip institucijų su savo tarnautojais kompleksas, viešasis sektorius yra labai matomas. Tačiau kai valstybė laikoma norminių sistemų – taisyklių – kūrėja, tada daug sudėtingiau identifikuoti didžiulę įstatymų ir direktyvų sistemą – *nematomąją valstybę*, kuri valdo visas elgesio rūšis. Taisyklės nėra vienarūšės. Kodėl valstybė taip aktyviai leidžia įstatymus, reglamentuojančius įvairias žmogaus veiklos sritis?

Viešojo reguliavimo tipai

Reikia skirti dvi pagrindines viešojo reguliavimo rūšis. Pirmoji – tai senas ekonominio reguliavimo tipas, apimantis įėjimo į rinką sąlygas bei kainų kontrolę. Pagrindą kurti institucijas, kuriomis sukuriamos teisinės monopolijos, suteikė, kaip teigiama komunalinių paslaugų teorijoje, natūralios monopoli-

jos teorija (Eatwell et al., 1987). Belieka įvertinti, ar iš tikro yra koks nors ekonomikos reguliavimo pateisinimas.

Antra, daugybė taisyklių, skirtų gaminiams, nustato sąlygas, kaip įvairios prekių rūšys turi būti pagamintos ir pateiktos. Į jas įeina ir tiesioginiai nurodymai, kuriais draudžiama vartoti tam tikras žalingas medžiagas ar parduoti potencialiai pavojingus vartotojams produktus. Anot vieno viešųjų taisyklių paplitimo tyrimo, gaminių reguliavimo taisyklių skaičius viršija ekonomikos reguliavimo taisykles, nors suskaičiuoti visus viešuosius įstatymus ir direktyvas būtų sudėtinga (žr. Derthick, Quirk, 1985).

Dažnai teigiama, kad nematoma valstybė milžiniška – ar yra kokie nors asmeninio ar viešojo gyvenimo aspektai, kurie nebūtų kokio nors reguliavimo tipo objektas? Viešasis reguliavimas gali būti nukreiptas į pačią nacionalinę ar vietos valdžią, į privačias organizacijas (firmas ar ne pelno organizacijas), bankus ir finansų rinkas, santykius tarp viešosios valdžios ir piliečių ar į saveiką tarp privataus sektoriaus individų, gamybos, užimtumo ir tiekimo apmokėjimų procesų, taip pat teismų ir teisinių institucijų elgseną.

Toli gražu nėra aišku, kaip išmatuojamas viešojo sektoriaus reguliavimo mastas, tačiau visuotinai sutariama, kad šiuolaikinė visuomenė yra per daug reguliuojama. Būtų reikalinga reguliavimo reforma, – tokia kaip rinkų dereguliavimas – pavyzdžiui, įvairių transporto sistemų atveju (pervežimai sunkvežimiais ar lėktuvais ir pan.). Tačiau pasirodė esą labai sunku sustabdyti didėjantį reguliavimo procesą (Mitnick, 1980; Wilson, 1980; Noll, Owen, 1983; Weiss, Klass, 1986). Tai ypač susiję su gaminių reguliavimu, tuo tarpu įvairiais pavidalais besireiškiantis reguliavimo reformos judėjimas buvo sėkmingesnis, įstengdamas pašalinti arba sumažinti ekonomikos reguliavimą rinkos struktūros ir kainų nustatymo srityse.

Pagrindą viešajam reguliavimui suteikė gerovės ekonomika ir jos teorijos apie šalutines pasekmes ir masto ekonomiją (1 skyrius). Ekonomikos reguliavimo pagrindimą galima rasti natūralios monopolijos teorijoje, susijusioje su gamybos masto

ekonomija ir gamybos diapazono ekonomija (Berg, Tschirhart, 1988; Sherman, 1989). Kai yra ženkli prekių gamybos masto ir diapazono ekonomija, gaunama gaminant prekes, kurioms reikia didelių pastoviųjų sąnaudų – vadinamųjų negrįžtančiųjų sąnaudų – tada iškyla rinkos ydos grėsmė (1 ir 8 skyriai). Produktų reguliavimas pagrindžiamas šalutinių pasekmių atsiradimu; jos neatsispindi rinkos kainoje ir todėl turi būti internalizuojamos, pavyzdžiui, mokesčiu, sulyginančiu ribines sąnaudas su visuomeninėmis sąnaudomis arba ribinę vertę su visuomenine verte (Spulber, 1989).

Judėjimas už reguliavimo reformą paprastai sutelkia dėmesį į privataus sektoriaus gamybos ir rinkų viešąjį reguliavimą. Šis reguliavimas atneša dviejų rūšių sąnaudas, kurias galiausiai turi padengti vartotojai ar piliečiai. Tiesioginės sąnaudos paprastai būna nedidelės, nes kokios nors reguliavimo komisijos išlaikymas nėra labai brangus, tačiau netiesioginės sąnaudos gali būti labai didelės, nes reguliavimas gali sukelti tiek gamybos, tiek ir vartojimo neefektyvumą. Tačiau ne mažiau būtina paties viešojo sektoriaus reguliavimo reforma, jei tik panagrinėtume viešojo reguliavimo sistemą efektyvumo požiūriu. Savivaldybės dažnai varžomos gausybės valstybės direktyvų – įstatymų ar sąlygojimų, apibrėžtų pervedant programose numatytas lėšas iš centrinės valdžios savivaldybėms. Tas pat pasakytina ir apie įvairių lygių valstybės institucijų struktūrą, kai biurokratiniai subordinacijos principai gali sąlygoti žemesniųjų valstybės valdymo lygių lankstumo ir prisitaikymo gebėjimų stoką.

Norminio reguliavimo modelis

Rinkos alokacinio mechanizmo viešojo reguliavimo reikalingumas glaustai išdėstytas monopolijos teorijoje. Standartinė monopolijos situacija susidaro tuomet, kai yra gamybos masto ar diapazono ekonomija. Esant masto ekonomijai, atsiranda antrinio adityvumo fenomenas, pasireiškiantis tuo, kad vie-

nos firmos, gaminančios prekių rinkinį, sąnaudos yra mažesnės nei kelių firmų, gaminančių tokį pat produktų rinkinį, bendrosios sąnaudos. Esant diapazono ekonomijai, viena firma gali gaminti įvairių produktų rinkinį pigiau nei visas būrys firmų, pagaminančių tiek pat tos pačios produkcijos. A. E. Kahnas veikale *The Economics of Regulation* teigia, kad viešasis reguliavimas reikalingas, kai:

> natūrali monopolija yra šaka, kurioje masto ekonomija – tai yra vidutinių sąnaudų tendencija mažėti firmai didėjant – yra tęstinė iki tol, kol viena bendrovė patenkina visą paklausą ... sąnaudos bus žemesnės, jei bus tik vienas tiekėjas (1988: 123–4, 11).

Natūralios monopolijos situacija skatina valstybės aktyvumą, nes šiuo atveju gaminama per mažai ir per didelėmis sąnaudomis (5.1 pav.). Didindama visuomeninę gerovę, valstybė gali nuspręsti pertvarkyti natūralią monopoliją į teisinę monopoliją, nulemdama ir apimtį, ir kainą.

Kaip matome paveiksle, nustatydami kainą, lygią ribinėms sąnaudoms, gamybos apimtį padidinsime nuo q^m iki q^w, ir vartotojų naudos perviršis išaugs pridėjus grynuosius nuostolius dėl monopolinės alokacijos, tai yra plotu ceg. Tiek gamindama firma patirs nuostolių, kadangi, nors vidutinės sąnaudos tebemažėja, šiuo atveju ribinės sąnaudos bus mažesnės už vidutines sąnaudas. Kainų reguliavimo ir produkcijos nustatymo nepakaks, jei bandysime įvesti teisinę monopoliją kliūčių įeiti į rinką priemonėmis. Sąnaudas firmai taip pat būtina kažkaip kompensuoti – būdais, kuriais nukrypstama nuo efektyvios kainos, sulyginančios ribines sąnaudas su paklausa, arba finansinių įnašų būdu, padengiančiu nuostolį, susidarantį nustatant kainą pagal ribines sąnaudas.

Visa tai yra ekonomikos teorija, parodanti, kaip viešosios intervencijos dėka maksimizuojama gerovė. Čia ne tik daroma švelni prielaida, kad abi sąveikaujančios šalys, reguliuojančioji ir reguliuojamoji, elgiasi racionaliai; šalia to čia dar yra nekalta prielaida, kad abi šalys veikia nuoširdžiai visuomenės arba vartotojų naudai. Viešasis reguliavimas remiasi palankaus

suvereno, besiimančio reikiamų žingsnių padidinti vartotojų gerovę valdžios autoriteto priemonėmis, valdžiai dirbant visuomenės labui, sąvoka. Tačiau kas atsitinka, kai šios lemiamos visuomenės intereso hipotezės atsisakoma ir į viešojo reguliavimo modelį įtraukiamas ribotas racionalumas, oportunistinis elgesys ir strateginis sprendimų priėmimas siekiant patenkinti savanaudiškus interesus (Posner, 1974)?

Naujieji reguliavimo modeliai pradeda nuo prielaidos apie tai, kad sąveikaujančios šalys iš anksto nesprendžia, kiek būsimas rezultatas atitiks gerovės ekonomikos idealą. Modeliuodama reguliuojančiųjų ir reguliuojamųjų elgesį pagal standartinės ekonomikos prielaidas Čikagos mokykla išplėtojo visą idėjų rinkinį apie tai, kaip gali būti modeliuojama nematoma valstybė (žr. George'o Stiglerio redaguotą leidinį *Chicago Studies in Political Economy* (1988).

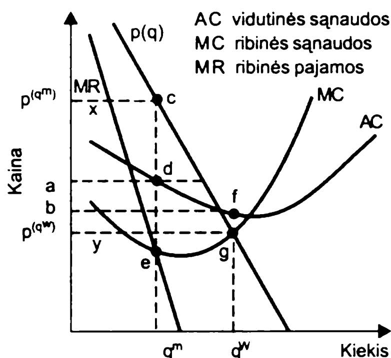
Pozityvūs reguliavimo modeliai

Standartiniai ekonomikos vadovėlių reguliavimo modeliai siūlo daugybę prekių ir paslaugų paskirstymo monopolinėje rinkoje problemos sprendimo būdų. Nors ir nėra vieno geriausio būdo, reguliavimo teorija teikia nemažai siūlymų, kaip sumažinti efektyvumo praradimus ir padidinti vartotojų naudos perviršį. Tačiau reguliavimo teorija truputį naivokai daro prielaidą, kad visi šie patobulinimai bus automatiškai įgyvendinti, kai tik jie taps žinomi reguliavimo lošimo veikėjams. Čia ir yra išeities taškas vadinamajai pozityviajai reguliavimo teorijai, modeliuojančiai realų reguliuojančiųjų ir reguliuojamųjų elgesį. Egzistuoja keletas skirtingų pozityvių teorijų, modeliuojančių reguliavimo lošimą remiantis ekonominio gyvenimo prielaidomis.

Pozityvūs reguliavimo modeliai labai svarbūs politikai, nes tai, kas reikšminga viešosios politikos vyksme, yra realaus gyvenimo galimybės, o ne idealūs sprendimai. Didelės nematomos valstybės privataus ir viešojo sektoriaus reguliavimo praktiškumas priklauso nuo to, kaip gali būti sukuriamos

institucijos, kurios kartu su reguliavimo vykdytojų motyvavimo struktūra sudaro mechanizmus, leidžiančius pasiekti pageidaujamų, bet realistinių galutinių rezultatų.

Kaip Vickersas ir Yarrowas įrodė knygoje *Privatization: An Economic Analysis* (1989), reguliavimo strategija turi lemiamą reikš-



5.1 pav. *Monopolija, kainos ir kiekiai*

mę priimant sprendimus apie privataus ir viešojo sektoriaus skiriamąsias ribas privatizavimo klausimais. Viešųjų įmonių išpardavimas turi remtis derama rinkos struktūros, konkurencijos ir paklausos politika. Dažnai viešosios įmonės nacionalinės valdžios ar komunalinių paslaugų įmonės savivaldybių lygiu teikia paslaugas, kurių paklausos elastingumas nedidelis. Dėl to reikėtų reguliavimo metodo, kuriuo būtų panaikintos neigiamos privatizavimo pasekmės, tokios kaip monopolinis elgesys. Taigi vėl grįžtame prie pagrindinės nematomos valstybės problemos: ar gali būti sukurta veikianti reguliavimo politika?

Patraukimo į savo pusę modelis

Knygoje *The Citizen and the State* Stigleris kėlė klausimą, kaip galima būti tikriems, kad viešasis reguliavimas veikia visuo-

menės labui. Samprotauti apie optimalų viešojo monopolijos reguliavimo problemos sprendimą nepakaks, dar reikia teorijos apie motyvaciją, skatinančią reguliuotojus ir reguliuojamuosius įgyvendinti visuomenės interesams tinkamus sprendimus. Jei daroma prielaida, kad ir reguliuotojai, ir reguliuojamieji veikia vadovaudamiesi savo pačių nauda, kodėl optimalų sprendimą reikėtų paversti reguliavimo lošimo strategija?

Patraukimo į savo pusę modelis teigia priešingai – esą galima tikėtis, jog reguliuotojai ir reguliuojamieji sutars dėl bendros strategijos keletą kartų padalyvavę reguliavimo lošime. Abi šalys priimtų reguliavimo politiką, kuri nesikeistų bėgant laikui ir maksimizuotų jų bendrą interesą gauti nekintamus ir nuspėjamus rezultatus. Šiuo atveju būtų linkstama prie sprendimo turėti natūralią monopoliją, sukeliančią nemažus grynuosius nuostolius ir didžiulį monopolinį pelną. Kaip galėtų reguliuotojas išstumti reguliuojamuosius iš jų geriausių pozicijų, kai egzistuoja asimetrinė informacija, veikianti reguliuojamųjų naudai? Kas žino tikslią sąnaudų kreivės konfigūraciją konkrečioje šakoje? O kaip dėl paklausos elastingumo? Jei naudojamos vadinamosios Ramsey'io kainos ir kartu pripažįstama, kad kainų nustatymas pagal ribines sąnaudas netinka, tada kas galės apskaičiuoti optimalias Ramsey'io kainas?

Nustatyti rezultatą ir kainą reguliavimo priemonėmis – sunki užduotis, nes reguliuotojas gali naudoti tik tuos indikatorius, kurie geriausiu atveju yra ganėtinai patikimi įrankiai, bet blogiausiu atveju jie teikia paprasčiausiai visiškai klaidingą informaciją. Reguliuotojas priklauso nuo reguliuojamųjų, kuriems jis teikia pagrindinę informaciją, nes jie veikia vadovaudamiesi riboto racionalumo principais. Nėra garantijų, kad nebus oportunistinio elgesio ir strateginių žingsnių sąveikos procese tarp reguliuotojų ir reguliuojamųjų. Siekiant minimizuoti šias griaunančias tendencijas, reguliuojantiesiems būtų naudinga priimti mažiau nei optimalius sprendimus nustatant gamybos apimtį ir kainas. Pacituokime Stiglerį:

Kol politinio gyvenimo logika nebus sukurta, reformatoriai menkai galės pasiruošę panaudoti valstybę savo reformoms, ir visa apimančios valstybės pagalbos specialioms grupėms aukos negalės savęs apsaugoti. Ekonomistai turėtų nedelsdami įvesti licenciją praktikuoti racionalią politinio elgesio teoriją (1975: 132–134).

Williamsonas (1975) identifikavo daug problemų, kylančių sudarant ekonominius sandorius, kurie naudojami reguliavimo lošime, kai valstybė patiki kuriai nors žinybai ar tarybai kontroliuoti privačių firmų grupę. Williamsono išvardytos kliūtys – ribotas racionalumas, mažų skaičių problema, oportunistinės strategijos – pasireiškia tiek santykiais tarp vyriausybės ir reguliuojančios tarybos, tiek ir reguliuotojo bei reguliuojamų firmų sąveika. Viešasis reguliavimas paprastai vyksta koncesijos forma, kai firmoms suteikiamos juridinės monopolijos teisės – kliūtys įeiti į rinką – mainais į visuomenės įtaką pagrindiniams ekonomikos parametrams, tokiems kaip teikiamos produkcijos kiekis ir vieneto kaina. Siekdamas susidoroti su kliūtimis, atsirandančiomis sudarant ekonominius sandorius, Williamsonas siūlo pirmenybę teikti hierarchijai savanoriškų mainų atžvilgiu.

Hierarchija, pakeičianti savanoriškus mainus pramoninėje organizacijoje, atvėrė kelią naujam požiūriui į firmos struktūrą, pateiktą Ronaldo Coase'o knygoje *The Nature of the Firm* (1937). Norėdama sumažinti sandorių išlaidas, būdingas savanoriškiems [laisviems] mainams, firma, užuot sudariusi sutartis, kad pasiektų savo tikslus, pasinaudoja valdžia. Vertikali integracija galėtų būti tinkamas būdas sėkmingai veikti ekonominėje organizacijoje (Williamson, 1986) ir modernioje korporacijoje (Mueller, 1986), bet ji nepadėtų surasti *patį geriausią* (optimalų pagal Paretą) viešojo reguliavimo sprendimą.

Patraukimo į savo pusę modelis numato, kad reguliuotojų ir reguliuojamųjų specialūs interesai aiškiai vyraus visuomenės interesų atžvilgiu. Be to, jis taip pat numato, kad šių dviejų grupių interesai priartės prie tam tikro pastovaus sprendimo, nedaug nutolusio nuo monopolinio. Reguliuo-

tojai yra paprasčiausiai nustelbti reguliuojamųjų, nes pastarieji turi sisteminės informacijos privalumą, o reguliuotojams trūksta patikimos motyvacijos panaikinti asimetrimę informaciją, kad būtų galima pasiekti rezultatus, kuriems reguliuojamieji priešintųsi.

Viešasis reguliavimas įvairiais būdais – kainų kontrole, subsidijomis, produkcijos detalizavimu, visuomenės paslaugos statuso suteikimu, viešąja valdžia – skatina oportunistinį reguliuojamųjų elgesį. Kadangi visi sąnaudų skaičiavimai atliekami reguliuojamos firmos ar įstaigos, ji visada gali paprašyti kainų, kurios padengtų visas sąnaudas. Teisinė monopolija pašalina bet kokius konkurencinio kainų nustatymo pėdsakus, todėl reguliuotojai turėtų labai atidžiai peržiūrėti sąnaudas, kurias reguliuojamieji prašo padengti. Tačiau kaip turėtų būti surinkta tokia informacija, kai tarp reguliuotojų ir reguliuojamųjų egzistuoja asimetrinė informacija jau pačioje jų sąveikoje? Kodėl reguliuotojai turėtų pradėti traktuoti reguliuojamą ūkio sektorių taip, kad galėtų demaskuoti ir uždrausti visas oportunistinio elgesio rūšis? Informacijos ir motyvacijos problemos prieštarauja vadinamųjų natūraliųjų monopolijų transformacijai į teisines monopolijas, nes „antrojo geriausio“ sprendimus, siūlomus reguliavimo teorijos, viešajame sektoriuje labai sunku įgyvendinti. Esant monopolijai ar stipriam kainų lyderiui tarp oligopolistų labai nelengva kontroliuoti kainas ir kiekius.

Vyriausybė, tiesą sakant, turėtų turėti geresnių variantų nei teisinės monopolijos priemonė, pasiūlyta norminėje monopolijos teorijoje. Rinkai gyvybiškai svarbu ne pats dalyvių skaičius, o realios ar potencialios konkurencijos tarp jų mastas. Rinka gali būti labai konkurencinga esant tik dviem pagrindiniams veikėjams. Ir rinka gali būti konkurencinga netgi esant vienam veikėjui, jei yra tikimybė įžengti į rinką ir antrajam veikėjui. Esmė yra sugebėjimas varžytis. Tai reiškia, kad vyriausybė, užuot slopinusi konkurenciją įvesdama teisines monopolijas, galėtų panaudoti viešąjį sektorių įvairių ūkio sektorių lenktyniavimui sustiprinti. Jei kal-

bėsime apie infrastruktūrą, kurioje viešasis sektorius linkęs būti labai aktyvus įvairiose institucijose, tai reikštų konkurencingų pasiūlos formų paiešką, tokių kaip kainų siūlymas, rangovinių sutarčių sudarymas, frančizė, perdavimo, gamybos ir paskirstymo atskyrimas elektros energijos ir geležinkelių sistemose. Dauguma to, kas atrodo panašu į natūralią monopoliją, – pavyzdžiui, elektros energijos paskirstymas, gali būti paversta konkurencine pasiūla, leidžiant įvairiems veikėjams nuomoti vieną ir tą pačią perdavimo sistemą. Net viešasis tiekimas gali tapti konkurencinis esant tokiai strategijai: pavyzdžiui, pakvietus keletą veikėjų siūlyti kainas už geležinkelių linijų sistemos naudojimą. Vyriausybė turėtų palengvinti įėjimo į sektorių sąlygas ir neuždaryti jo teisinės monopolijos priemonėmis, kaip, pavyzdžiui, telekomunikacijų sektoriuje.

Empiriniai patraukimo į savo pusę modelio testai pateikė nevienareikšmį atsakymą. Kai kurie ekonomistai teigia, kad grynieji nuostoliai išlieka dideli net jei viešasis reguliavimas nukreiptas į kokį nors infrastruktūros sektorių. Jie taip pat teigia, kad reguliavimo schema esanti neefektyvi, turint omeny tai, kad reguliuojančios institucijos egzistavimas neturi įtakos kainai ir kiekybei (Stigler, 1988). Kai kurie politikos mokslų atstovai, taip pat ir ekonomistai, abu šiuos tvirtinimus neigia teigdami, kad viešasis reguliavimas gali šį ir tą pakeisti (Wilson, 1980). Vertindami viešojo reguliavimo institucijas matome, kad vienas iš dviejų viešojo reguliavimo būdų – ekonominis reguliavimas, tai yra laisvo įėjimo į šaką uždarymas teisinės monopolijos priemonėmis – yra ne toks efektyvus nei paprastas produkto reguliavimas.

Patraukimo į savo pusę modelį galima apibendrinti bendrąja subjekto ir vykdytojo schema, modeliuojančia sąveikos sunkumus, kai dvi šalys sudaro sutartį gan ilgam laiko tarpsniui, tačiau neapibrėžia veiksmų kilus nenumatytoms aplinkybėms, veikėjų strategijoms ir atsitiktinumams. Apibūdinkime kai kuriuos subjekto ir vykdytojo modelio ypatumus, susijusius su viešuoju reguliavimu.

Subjekto ir vykdytojo santykių problemos reguliavime

Viešasis reguliavimas, arba privataus sektoriaus veiklos taisyklių nustatymas, apima tipiškas ekonominių santykių privačiame sektoriuje problemas. Viešojo reguliavimo dėmesio centre yra subjekto siekimas *stebėti* vykdytojų pastangas įgyvendinti tikslus, nustatytus tam tiktoje privataus sektoriaus sutartyje. Esant ekonominei sąveikai tarp dviejų šalių pobūdžio bei dėl kolektyvinių veiksmų koordinavimo sudėtingumo susidaro gana didelės sandorių išlaidos, – tai svarbi priežastis, dėl kurios kyla subjekto ir vykdytojo santykių problemų.

Subjekto ir vykdytojo problema sudarant sutartį ar sutarčių sistemą, kuri motyvuotų vykdytoją veikti subjekto naudai, taip pat kontroliuojant vykdytojo elgesį pagal sutartį, nėra apribota privačių draudimo institucijų, kurioms subjekto ir vykdytojo modelis buvo pritaikytas pirmiausia. Subjekto ir vykdytojo problemos yra susijusios su viešojo sektoriaus institucijomis, politikos kūrimu bei viešuoju reguliavimu.

Naudojant subjekto ir vykdytojo schemą vyriausybės veiksmų analizei, aiškiai atsisakoma visuomenės intereso, kaip viešojo sektoriaus motyvacijos pagrindo, sąvokos. Vieninteliai interesai, esantys viešosios politikos kūrimo ir viešojo reguliavimo subjekto ir vykdytojo schemoje, yra arba subjekto, arba vykdytojo interesai. Tai būtų egoistiniai, altruistiniai, asmeniniai ir socialiniai interesai, bet čia neatsirastų vietos visuomenės interesui kaip varomajai viešojo sektoriaus jėgai. Subjekto ir vykdytojo schemoje vykdytojo veiklą sąlygoja vykdytojo pastangos ir neapibrėžiamas atsitiktinumo veiksnys.

Stengdamiesi, kad vykdytojas politinėje sistemoje tarnautų gyventojų norams, susiduriame su problemomis, kylančiomis vykdytojui tarnaujant subjektui. Demokratijai būdingas atstumas tarp rinkėjų ir vyriausybės, sukeliantis visų rūšių subjekto ir vykdytojo sąveikas, kurias randame analizuodami privatų sektorių (Ross, 1973; Ricketts, 1987). Rinkimų metu

gyventojams kaip subjektui sąveikaujant su partijomis ir politikais susidaro netikrumas dėl to, kokių veiksmų subjektas tikisi iš vykdytojo, lygiai taip pat iškyla ir problemų dėl vykdytojo veiksmų kontroliavimo be sąnaudų.

Viešojo pasirinkimo metodas siūlo daug sąveikos tarp rinkėjų ir politikų modelių iškeldamas pagrindinę problemą – kaip viena grupė gali apžvelgti kitos grupės veiksmus, kai sąveikai būdingas esminis neaiškumas, neapibrėžtumas, ribotas racionalumas ir asimetriniai strateginiai poslinkiai (Mueller, 1989). Kaip reikėtų palaikyti santykius tarp rinkėjų ir politikų atsižvelgiant į sandorių išlaidas, susidarančias politikams priimant sprendimus ir įgyvendinant viešąją politiką apibrėžtų institucijų sąrangoje, kai egzistuoja dviprasmiškumas, susijęs su atsilyginimu vykdytojams atsižvelgiant į tai, kad būtų atliekami pageidaujami veiksmai, taip pat ir į priežastinį ryšį tarp veiksmų ir aplinkos?

Pagrindiniame politiniame rinkėjų ir politikų susitarime glūdi asimetrinė informacija, moralinė rizika ir atvirkštinė atranka. Pirmiausia neaišku, ar vykdytojų veiksmai yra teisingi ir siektini esamomis aplinkos sąlygomis, taip pat kada subjektui derėtų paprašyti vykdytojo imtis alternatyvių veiksmų. Politikai gali įrodinėti, kad subjekto trokštami veiksmai nebuvo įvykdomi esant toms sąlygoms ar kad vieninteliai įvykdomi tomis sąlygomis veiksmai buvo pasirinkti vykdytojo. Arba politikai gali teigti, kad esamų rezultatų nukrypimas nuo trokštamųjų nepažeidžia rinkimų susitarimų.

Egzistuoja *moralinė rizika* pasirenkant veiksmus pagal duotus rinkimų pažadus. Be to, egzistuoja galimybės savanaudžiams politikams interpretuoti politinius susitarimus pagal savo norus ir užsiimti neatsakingu veiksenos simbolizmu, o tai reiškia, kad egzistuoja politikų *atvirkštinės atrankos* pavojus.

Politikos kūrimas apima daugiau nei sprendimus apie politiką ar programos tikslus ir priemones, kadangi reikia turėti omenyje ir svarbų įgyvendinimo etapą, tai yra viešųjų administratorių, specialistų ir reguliavimo žinybų veiksmus. Įgy-

vendinimo etape kyla tipiška dviguba subjekto ir vykdytojo problema viešajame sektoriuje, kartais laikoma klasikiniu, tačiau nebetinkamu politikos ir administracijos skyrimu. Politikai vyriausybėje turi įgyvendinti rinkimų susitarimą, kad ir koks neaiškus jis būtų, įstaigų struktūros bei reguliavimo politikos komplekso priemonėmis.

Politikos įsigaliojimas reiškia, kad vyriausybė tampa subjektu, o įstaigos ir žinybos – vykdytoju. Taigi vykdydama politiką ir reguliavimą vyriausybė susiduria su tomis pačiomis subjekto ir vykdytojo problemomis, kaip ir anksčiau aptartosios: asimetrine informacija, moraline rizika ir atvirkštine atranka. Viešojo reguliavimo palenkimo savo pusėn modelio išvada yra ta, kad, esant ekonominiam reguliavimui, reguliuojamos firmos bus daug stipresnės negu reguliuojančioji žinyba, kuri savo ruožtu bus palyginti su vyriausybe strategiškai palankesnėje pozicijoje.

Vadinasi, kieno interesams bus tarnaujama viešajame reguliavime, paaiškės tik po ilgo daugelio veiksnių sąveikos proceso. Maksimizuoti vartotojų gerovę – tai tik skambi bendra frazė, galinti pasirodyti per daug neįpareigojanti rinkimų susitarime, tačiau ją reikia patikslinti, kai reguliuojančios žinybos pradeda įgyvendinti reguliavimo politiką. Nėra jokios garantijos, kad vėlesni interesų, kuriems turi būti tarnaujama, apibrėžimai reguliavimo schemoje nepasislinks siaurų ypatingų interesų link, pirmiausia ir daugiausia – savanaudiškų reguliuojančių firmų ir reguliavimo žinybų interesų link.

Bendrą efektyvumo sąvoką susieti su reguliavimu, maksimizuojant vartotojų naudos perviršį ir produkciją, labai sudėtinga trumparegiškoje ir inertiškoje reguliuotojų ir reguliuojamųjų veiksmų realybėje. Kas gali nuspręsti, kokia kaina yra pateisinama ir kokia gamybos apimtis yra optimali? Visos reguliavimo schemos pataria reguliuotojams naudoti indikatorius reguliuojamųjų firmų veiklai kontroliuoti, tačiau tie indikatoriai gali būti įvairiausi, bet niekada nebus tikslūs ir aiškiai apibrėžti (Berg, Tschirhart, 1988; Sherman, 1989). Viešojo

reguliavimo tendencija atmesti idealią monopolinio modelio schemą glausčiausiai išdėstyta specialiame viešojo pasirinkimo modelyje, kurį dabar aptarsime užbaigdami šį skyrių apie viešąjį reguliavimą.

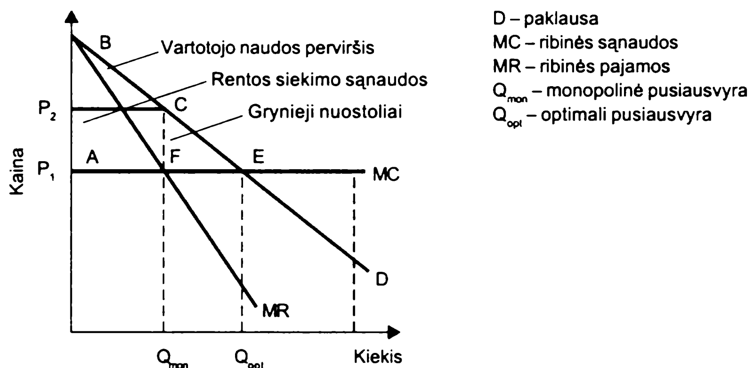
Rentos siekimo modelis

Visuomenės interesų reguliavimo modelis yra sukurtas siekiant apsaugoti vartotojus nuo grynųjų nuostolių monopoliniame paskirstyme. Plačiai diskutuojama, kokio dydžio yra šios sąnaudos ūkiui. Palenkimo teorija, panaudota visuomeninių interesų schemoje, teigia, kad bet kokia nepasiekusi savo tikslų reguliavimo schema pati savaime atneštų ženklų grynąjį nuostolį ūkiui, transformuodama natūralią monopoliją į teisinę. Tada tik reikėtų nustatyti, kaip turėtų būti įvertintos visos monopolijos ir reguliavimo sąnaudos (Posner, 1974, 1988; Rowley et al., 1988).

Visuomeninių interesų teorija siekė pagrįsti reguliavimą mažėjančiomis vidutinėmis sąnaudomis ir vadinamosiomis negrįžtančiosiomis sąnaudomis. Didžiulių investicijų ir mažų sąnaudų išplečiant paslaugų teikimą dar vienam vartotojui derinys reiškė, kad yra natūralios kliūtys įeiti į šaką, kurių nepaisyti būtų ekonomiškai neišmintinga. Taigi nebuvo prasmės palaikyti standartinį konkurencinės rinkos modelį, kadangi galų gale tik viena firma galėjo pajėgti ilgą laikotarpį prisiimti negrįžtančiųjų sąnaudų. Tačiau buvo tvirtinama, kad nėra tokio dalyko kaip natūrali monopolija, kad reikšmingas turi būti tik varžybiškumas, o ne vien tiekiančių firmų skaičius. O varžybiškumas pasiekiamas netgi tada, jeigu yra tik viena veikianti firma – jei tik valstybė neįveda teisinės monopolijos, sužlugdančios bet kokį varžybiškumo laipsnį. Varžybiškumui būtinas tik potencialus įėjimas į šaką, galimas net tada, jei joje yra tik viena veikianti firma (Demsetz, 1988; Peltzman, 1988).

Opoziciją viešajam reguliavimui sustiprino Tullockas (1965), pateikęs rentos siekimo teoriją kaip pagrindinį pri-

vačių įmonininkų, prašinėjančių iš vyriausybės teisinių nuolaidų, kuriomis sudaromos kliūtys įeiti į šaką, duodančios tiems įmoninkams naudos, modelį. Kaip pozityvi monopolinio elgesio teorija rentos siekimo modelis parodė, kad visuomeninės sąnaudos būtų didesnės už grynuosius nuosto-



5.2 pav. *Rentos siekimo modelis*

lius, nes įmonininkai tam, kad gautų nuolaidą, turėtų padaryti išlaidų (5.2 pav.).

Pagal standartinę monopolijos teoriją konkurenciniame paskirstyme dalis potencialios vartotojų gerovės – P_1, P_2, C ir F – galop virstų gamintojo pelnu. Tačiau, kaip rodo rentos siekimo modelis, net ir šie ištekliai gali būti iššvaistyti, kadangi šiuo atveju būtų konkuruojama siekiant lengvatų iš vyriausybės. Kraštutiniu atveju visos gamintojo pajamos iš jo monopolinės padėties prekių ar paslaugų gamyboje virstų išlaidomis siekiant gauti nuolaidas – o tai reiškia, kad teisinė monopolija socialine prasme būtų dar brangesnė, nei monopolinis prekių ar paslaugų teikimas be vyriausybės įsikišimo.

Rentos siekimo modelis iš tikro gali būti pritaikytas bet kuriai situacijai, kai vyriausybė suvaržo įėjimą į šaką ar sukuria jam kliūtis (Buchanan et al., 1980; Tollison, 1982). Visa vyriausybės politika – paskirstymo (alokacijos), perskirstymo

ar reguliavimo – turi įtakos konkurencijos lygiui privačiame sektoriuje. Tiek, kiek politika baigiasi palankumu firmoms, organizacijoms ar verslininkų grupėms, turėtų būti įvairių grupių bandymai užtraukti ją ant savo kurpalio. Visiems šiems manevrams daroma išlaidų, nepridedančių ūkiui jokios ver-

5.1 lentelė. *Viešosios politikos nauda ir sąnaudos*

		Nauda	
		Išsklaidyta	Koncentruota
Sąnaudos	Išsklaidytos	I	II
	Koncentruotos	III	IV

tės, kadangi rentos siekimas yra paprasčiausias nulinės sumos lošimas. Rentos siekimas platesniu mastu naudojamas vadinamosiose paskirstymo koalicijose (Olson, 1982), kur jo pasekmė yra institucinės sklerozės tinklas. Rentos siekimo sąnaudos matuojamos įvairiais būdais (Mueller, 1989).

Rentos siekimo modelis gali būti laikomas pritaikymu bendresnės teorijos, teigiančios, kad didelėje vyriausybėje yra asimetriškų sąnaudų ir naudos paskirstymo tendencija. Kiekviena viešoji programa įvairioms įvairaus dydžio grupėms atneša ir naudos, ir sąnaudų. Visa esmė – ar naudos gaunančioji grupė sutampa su grupėmis, turinčiomis padengti programos sąnaudas (5.1 lentelė).

Asimetriškų išlaidų ir naudos modelis teigia, kad kai kurioms viešosioms programoms būdinga tai, kad jos linkusios sutelkti naudą atskiroms interesų grupėms, kartu versdamos daugumą žmonių prisiimti tų programų sąnaudas. Pozityvios reguliavimo teorijos tikina, kad ekonominis reguliavimas galėtų labai gerai tikti III tipui lentelėje. Reguliuojamieji turi strateginį privalumą reguliuotojų atžvilgiu dėl asimetriškos informacijos apie reguliavimo schemų sąnaudas ir naudą.

„Antrasis geriausias“ sprendimas

Diskusija apie vyriausybės vaidmenį valdant komunalines paslaugas atspindi netikrumą apibūdinant viešosios politikos tikslus ir priemones rinkos negalios atveju. Optimistinė viešojo reguliavimo teorija – vadinamoji Harvardo mokykla – teigia, kad valstybė gali panaikinti negatyvaus monopolinio elgesio rezultatus: per mažą gamybos apimtį ir per dideles sąnaudas. Vadinamoji Čikagos mokykla pateikia kontrargumentą, – esą transformuojant natūralią monopoliją į teisinę iškyla politikos negalios grėsmė.

Čia turime tai, kas susiję su diskusija apie vadinamąjį antrąjį geriausią sprendimą, kurį galima pabandyti įgyvendinti tuo atveju, jei žlugo pirmas geriausias sprendimas (Nath, 1969: 48–55). Taigi gali egzistuoti tam tikri problemos sprendimai vyriausybės įsikišimu nustatant gamybos kiekį ir kainą, kurios artimos optimaliam sprendimui, – kai ribinė vertė lygi ribinėms sąnaudoms. Kai infrastruktūros pasiūloje yra ženkli masto ekonomija, tada taip pat bus situacija, kai kainą nustačius pagal ribines sąnaudas, gamintojai patirs nuostolių, nes vidutinės sąnaudos nebus padengiamos.

Tikriausiai vyriausybė turėtų paremti optimalaus kiekio tiekimą vienkartinėmis subsidijomis arba leisti firmoms nustatyti kainas, kurios padengtų visas sąnaudas – vadinamąsias Ramsey'io kainas? Tačiau Lipsey ir Lancasteris dar 1956 metais išaiškino, kad sprendžiant antrą geriausio tipo paskirstymo problemą gali prireikti pažeisti visas ekonominio efektyvumo sąlygas. Jei pažeidžiama viena iš Pareto optimumo sąlygų, tai labai galimas daiktas, jog ekonominis efektyvumas padidės neįgyvendinant likusių Pareto optimumo sąlygų – taip skelbia antrojo geriausio sprendimo teorema (Lipsey, Lancaster, 1956).

Vadinasi, jei vyriausybė imasi reguliuoti firmą, kol ji vienaip ar kitaip pradės tiekti optimalų kiekį optimaliomis kainomis, tai gali sukelti tik naujas neefektyvumo formas. Reguliavimo problema iš esmės susijusi su oportunistinio elgesio

mastu ir stiprumu, kuris kyla dėl asimetrinės informacijos tos firmos ar šakos naudai egzistavimo. Jei valstybė bandytų subalansuoti asimetrinę informaciją, ji patirtų milžiniškas sandorių išlaidas. Priežastis, dėl kurios sunku apibrėžti ir įgyvendinti antrojo geriausio tipo sprendimus, yra paprasta – gana didelę dalį sandorių išlaidų gamintojas perduoda valstybei, jei ji bando sumažinti firmos perviršinį pelną ar ekonominę rentą.

Kitas komunalinių paslaugų viešojo reguliavimo metodas gali būti kainų siūlymo procesas, kai alternatyvūs gamintojai siūlo kainas infrastruktūros naudojimui. Tada įvairūs gamintojai būtų skatinami didinti vartotojų naudos perviršį ir mažinti grynuosius nuostolius, nes niekas iš jų negali nuspėti, kokias kainas pasiūlys kiti. Tačiau tokia procedūra negali panaikinti visų neigiamų kainų nustatymo pagal ribines sąnaudas pasekmių, ypač jei reguliuotojai ir reguliuojamieji tyliai bendradarbiauja jau po konkurso monopolinei sutarčiai.

Naivioji visuomeninio reguliavimo teorija, teigianti, kad vyriausybė gali lengvai palaikyti visuomenės interesą paprasčiausiai nustatydama kiekį ir kainas, vargiai yra reali. Viešojo reguliavimo sistemos privalo būti palyginamos pagal paskatas, o tai reiškia, kad jos turi naudoti tokius kontrolės būdus, kurie neprieštarauja pagrindinėms reguliuojamų sistemų veikėjų paskatoms. Vadinasi, turi būti įgyvendinamos tik tokios reguliavimo sistemos, kurios oportunistinio elgesio susilpninimą ir asimetrinės informacijos apie susidarančias sąnaudas atskleidimą padaro šalių savanaudišku interesu.

Politika, kuria siekiama pakeisti prekių ir paslaugų paskirstymą tam tikruose sektoriuose, neįvykdo idealių ekonominio efektyvumo sąlygų, nes prielaidos apie interesus ir institucijas yra per daug primityvios. Pareto optimalus vartojimas ekonomikos paklausos pusėje ir Pareto optimali gamyba pasiūlos pusėje, taip pat bendrojo Pareto optimumo pasiekimas sulyginus ribinę vertę su ribinėmis sąnaudomis lieka idealaus tipo

modeliu. Ekonominės politikos kūrimo politika nepateikia priemonių tiksliam ir sėkmingam ekonominio efektyvumo įgyvendinimui, analizuojant pasitaikančias rinkos ydas (Grant, Nath, 1984), tai patvirtina diskusija apie vyriausybės reguliuojančią veiklą tarp Harvardo ir Čikagos mokyklų.

Viešojo reguliavimo paklausa ir pasiūla

Iki šiol diskusijos objektas buvo viena viešojo reguliavimo rūšis – ekonominis reguliavimas arba įėjimo į šaką reguliavimas. Paprastai jis pasireiškia teisinių nuolaidų ar licencijų išdavimu firmoms, kartu nustatoma reguliavimo schema, vykdoma atitinkamos žinybos. Iš esmės nustatomas režimas yra derybų rezultatas, kai firma sutinka su viešuoju kiekio ir kainos reguliavimu mainais už apsaugą nuo konkurencijos. Reguliavimo schemos vyksmas paprastai apima kasmetines firmos ir žinybos derybas dėl kainų ir kiekių. Firma gali būti privati, bet gali būti ir viešoji įmonė ar akcinė bendrovė, daugiau ar mažiau priklausanti valstybei. Kaip jau rašėme, viešasis reguliavimas susiduria su subjekto ir vykdytojo problemomis – moraline rizika, slepiama informacija, atvirkštine atranka arba paslėptais veiksmais (Rasmussen, 1994).

Viešojo reguliavimo koncepcija gali būti papildyta kitomis ekonominio reguliavimo rūšimis, tokiomis kaip produktų taisyklės ar mokesčių reguliavimas. Privatus sektorius labai priklauso nuo to, kaip toks reguliavimas apipavidalinamas ir vykdomas. Antai produktų reguliavimas turėjo įtakos prekių ir paslaugų gamybos sąnaudoms devintąjį dešimtmetį, o prasidėjus dešimtajam dešimtmečiui vyriausybėms bandant apsaugoti vartotojus nuo įvairių pavojų, atsirando daugybė naujų produktų reguliavimo atvejų. Produktų reguliavimo plėtojimosi nepaveikė viešojo reguliavimo ir jo tariamo neefektyvumo kritika, kaip buvo su ekonominiu reguliavimu. Metai po metų produktų taisyklių kiekis vis didėjo. Aaronas Wildav-

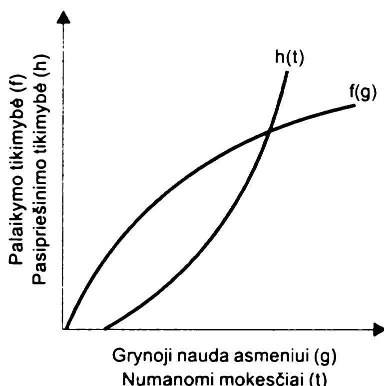
sky'is aiškino didžiulį produktams skirtų direktyvų skaičiaus augimą tiek JAV, tiek Europos Sąjungoje, esmingai keičiančių visuomenės požiūrį į saugumą. Veikale *Searching for Safety* (1988b) jis teigė, kad santykis tarp rizikos ir galimybių dabar materialistinėje visuomenėje vertinamas kitaip nei anksčiau – labiau pabrėžiama rizika nei galimybės.

Kai į viešojo reguliavimo sąvoką įtraukiamas produktų reguliavimas, ji tampa iš tikrųjų plati, nes produkto reguliavimas apima visus rūšių standartus visiems produktams – tiek galutiniams, tiek ir tarpiniams. Standartų parengimas ir įgyvendinimas daro ženklų poveikį ekonominiam gyvenimui, todėl tai domina privatų sektorių ir jo pagrindinius veikėjus – verslą ir profsąjungas. Apmokestinimą taip pat galima traktuoti kaip standartus ta prasme, kad ir čia pravartu naudoti reguliavimo paklausos ir pasiūlos analizę. Mokesčių taisyklės apima darbo ir kapitalo panaudojimo standartus, kurie natūraliai stipriai paveikia privatų sektorių. Taip pat galima skirti įstatymo nustatytą ir žinybinį reguliavimą pagal tai, ar reguliavimą inicijuoja ar sankcionuoja parlamentas, ar pati žinyba savarankiškai gali inicijuoti ir įgyvendinti reguliavimą.

Reziumuokime: greta viešųjų išteklių paskirstymo, pasireiškiančio tuo, kad vyriausybė teikia daug prekių ir paslaugų, egzistuoja ir viešasis reguliavimas, kuris pačia bendriausia prasme apima visus vyriausybės standartų tipus, turinčius įtakos firmoms ir privačiam sektoriui. Kas lemia bendrą reguliavimo lygį visuomenėje?

Samas Peltzmanas ir Gary'is Beckeris, abu atskirai, suformulavo modelius, kurie viešąjį reguliavimą traktuoja kaip nulemiamą sąveikos tarp legislatyvinių veiksmų paklausos ir pasiūlos (Peltzman, 1976, 1989; Becker, 1983). Jų modeliai iš tikro yra tokie bendri, kad apima visas viešosios politikos rūšis. Peltzmanui esminis dalykas yra tai, kad galima atskirti gaunančiuosius naudos iš viešųjų programų nuo jos negaunančiųjų, kai pirmoji grupė remia įstatymų leidimo instituciją ar partiją, o antroji grupė priešinasi jiems. Peltzmanas

išskiria tris negaunančiųjų naudos grupes: paveiktus iš esmės, paveiktus neženkliai ir iš viso nepaveiktus. Manoma, kad įstatyminis reguliuotojas maksimizuoja grynojo palaikymo maržą, tai yra skirtumą tarp bendro palaikymo ir bendros opozicijos, o įstatymų leidėjas (JAV) ar įstatymų leidėja – partija ar partijos (Europoje) – naudoja apmokestinimą kaip priemonę gauti pinigų, kurių dėka jis (jos) gali kreiptis į naudą gaunančias ir jos negaunančias grupes tuo pat metu, kai didesni mokesčių tarifai išprovokuoja pasipriešinimą. Kadangi palaikymo funkcija laikoma esanti išgaubta palyginti su paskirstoma nauda, o pasipriešinimo funkcija – įgaubta palyginti su surenkamais mokesčiais, tai Peltzmanas išveda reguliuotojo viešosios politikos pusiausvyros kiekį (5.3 pav.), derindamas palaikymo ir pasipriešinimo funkcijas. Ta pati analizė gali būti pakartota ne vienai politikos sričiai, bet kelioms.



5.3 pav. *Peltzmano modelis*

Tokiame bendrame viešosios politikos kūrimo modelyje galima įžvelgti daug problemų. Pirma, reguliavimo paklausa suponuoja tai, kad grupės atsimoka viena kitai politiniu palaikymu už gautą naudą iš viešųjų programų. Tačiau neaišku, ar reikalas susijęs su balsais, ar su pinigais. Mažos, gerai orga-

nizuotos grupės gali būti įtakingos politikos procese, kaip numanoma korporaciniame ir rentos siekimo modeliuose, tačiau įstatymų leidėjams gali nepakakti organizuotų grupių moralinio ar materialinio palaikymo, nes pabaigoje viską lemia balsai. Peltzmano įstatymų leidėjas ar įstatymų leidžiamoji šalis/šalys turi nuspręsti, koks rėmimas yra lemiamas – daug tylios daugumos balsų ar labai specifinė organizuotų interesų grupių parama. Jei galima būtų nustatyti reguliavimo paklausos kreivę, įstatymų leidėjas galėtų apskaičiuoti savo ribinių politinių laimėjimų kreivę.

Antra, reguliavimo pasiūla susijusi su sąnaudomis. Tačiau ne visai aišku, apie kokias sąnaudų rūšis čia kalbama. Peltzmanas teigia, kad naudos skirstymas viešųjų programų priemonėmis apima apmokestinimą, kuris, pradėjus didėti mokesčiams, sukels negaunančiųjų naudos nepasitenkinimą. Šiuo atveju pasireiškia ir piniginės sąnaudos, ir politinės – tokios, kaip balsų netekimas; čia vėlgi neaišku, ar ši teorija yra apie ekonominius, ar apie politinius kintamuosius. Įstatymų leidėjas gali sušvelninti neigiamą tam tikros politikos įvaizdį, skirdamas lėšų rinkėjų švietimui, tai yra politinei propagandai. Tai gali sumažinti pasipriešinimo lygį, tačiau padidins sąnaudas, o tai reikš, kad įstatymų leidėjui vėl iškils susikeitimo problema. Pasiūlos funkcija laikoma sudarančia sąlygas įstatymų leidėjui apskaičiuoti savo ribinių politinių sąnaudų kreivę.

Įstatymų leidėjo pusiausvyra būtų toks mokesčių tarifas, kuriam esant ribinis politinis laimėjimas lygus ribinėms politinėms sąnaudoms. Beckerio viešojo reguliavimo modelis siekia vienu žingsniu toliau, modeliuodamas optimalų viešojo reguliavimo paskirstymą visai visuomenei (Becker, 1985). Beckerio modelyje yra dvi pagrindinės grupės: gaunantieji iš vyriausybės subsidijų ir mokantieji atitinkamus mokesčius. Kiekvienos grupės poveikio įstatymų leidėjams lygis atspindės grupių dydį ir jų konfliktinių interesų laipsnį. Viešasis reguliavimas ar viešosios programos pagal Beckerio modelį apima, viena, palankumo paskirstymą subsidijomis, ir kita ver-

tus, mokesčius. Kol kiekviena grupė gali „spausti" vyriausybę, tai bus Pareto apibrėžtas efektyvus atlygio ir sąnaudų paskirstymas abiem grupėms. Kai kurios grupės reikalaus papildomo reguliavimo, kol jų sąnaudos dėl mokesčių padidėjimo bus mažesnės nei nauda iš reguliavimo, o kitos grupės elgsis antraip. Politikos kūrimo proceso teikiamas reguliavimas gali būti optimalus ta prasme, kad paklausa ir pasiūla yra subalansuota atsižvelgiant į spaudimą, kurį kiekviena iš dviejų grupių gali daryti.

Kad ir kaip būtų, tai gali atrodyti per daug optimistiškas ir, ko gero, rožinis požiūris į viešąjį reguliavimą. Kaip Francisas teigė veikale *The Politics of Regulation: A Comparative Perspective* (1993), reguliuojantysis politikos kūrimas yra politikos proceso šerdis, jis pritraukia atskirų interesų grupių ypatingą dėmesį; turint esamą reguliavimo paklausą ir pasiūlą, čia sunku pasiekti ar apskaičiuoti optimalaus reguliavimo masto problemos skaidrų sprendimą. Mažos, gerai organizuotos grupės gali turėti naudos daugiau nei didelės ir neorganizuotos, nes jos turi ypatingą padėtį vadinamuosiuose politikos tinkluose ar geležiniuose trikampiuose. Gyventojams apskritai dažnai sunku apskaičiuoti viešojo reguliavimo naudą ir sąnaudas, tuo pasinaudodamos organizuotos interesų grupės ima praktikuoti išsisukinėjimą. Kai kas reguliavimo politiką vadina „lobizmu" ar „korporatizmu", atsižvelgdamas į tai, kas joje dalyvauja: politikai ir biurokratai, verslo bendruomenė ir/ar profsąjungos.

Politikos mokslo atstovai tikriausiai sutiks su Francisu ir jo viešojo reguliavimo koncepcija, kurioje šis apibrėžiamas kaip „valstybės įsikišimas į privačios veiklos sritis siekiant įgyvendinti visuomenės tikslus" (1993: 3); tuo tarpu ekonomistai linkę priimti tokius bendrus viešojo reguliavimo modelius, kurie apima visas viešąsias programas, suteikiančias grupėms naudos. Tokie „saldainiukai" gali apimti reguliavimą, apribojantį įėjimą į šaką, išskiriantį tam tikrus produktus, užtikrinantį sutartis su tam tikrų regionų firmomis, suteikiantį grupėms galimybę išsisukti nuo mokesčių ir t. t.

Politikai suteikia grupėms tokius „saldainiukus" už politinį palaikymą. Rinkos ekonomikoje reguliavimo reikalauja kiekviena grupė, galinti gauti naudos iš valstybės įsikišimo. Kadangi viešasis reguliavimas pats savaime riboja konkurenciją, įvairios interesų grupės jį labai vertina, nes konkurencijos rezultatą labai sunku numatyti ir dar sunkiau kontroliuoti. Ištisi šalies regionai gali priklausyti nuo viešojo reguliavimo, kurio dėka regionas, tikėtina, susilauks palankumo vyriausybės rangovinių sutarčių forma.

Kaip parodo Peltzmanas, viešojo reguliavimo pasiūloje ir paklausoje veikia išlyginančiosios jėgos. Politikai negali patenkinti visų ir kiekvieno reikalavimo reguliuoti. Kai kurios politikos rūšys paprasčiausiai turi per mažai balsų, kad nugalėtų, arba gali kainuoti per daug, kad galima būtų surinkti pakankamai mokesčių joms apmokėti. Beckeris teigia, kad viešojo reguliavimo apimtis ir orientacija atspindės apskritai visų gyventojų norus, nes politikai, teikiantys nederamą pasiūlos kiekį, bus pašalinti. Kad ir kaip būtų, viešasis reguliavimas gali būti traktuojamas kaip labai didelė veiklos mozaika, kuriai padedant privatų sektorių smarkiai veikia viešoji politika. Reguliuojanti valstybė gali būti tokia pat svarbi, kaip ir paskirstanti valstybė.

Lieka pasakyti keletą žodžių apie tai, kaip dereguliavimas siejasi su kitomis viešojo sektoriaus reformos temomis – tokiomis kaip privatizavimas ir antimonopolinė politika. Reikia aiškiai skirti šias tris viešojo sektoriaus reformos temas, nes jos neturi eiti drauge. Pirmiausia turime reikalą su dereguliavimu ir privatizavimu, atvedančiu mus prie diskusijos apie viešųjų įmonių privalumus ir trūkumus. Vienas iš būdų vyriausybei išvengti subjekto ir vykdytojo problemų viešajame reguliavime yra integruoti vykdytoją į savo komandinę grandį, leidžiant viešajai įmonei gaminti reguliuojamas prekes ar teikti paslaugas. Ar viešosios įmonės išvengia moralinės rizikos ir atvirkštinės atrankos?

Dereguliavimas ir privatizavimas

Lygiai kaip gali egzistuoti viešojo reguliavimo paklausos ir pasiūlos kreivės, taip gali būti ir dereguliavimo paklausa ir pasiūla. Politikai gali teikti dereguliavimą vartotojams, jei tokios schemos mažins sąnaudas ir didins vartotojų naudos perviršį, už kurį politikai gali mainais gauti politinį palaikymą. Kai reguliavimo ir dereguliavimo politiką formuoja politikai, besidominčios šalys nėra paprastos atskiros interesų grupės. Verslas ir organizuotas darbas gali kovoti prieš dereguliavimą, nes padidėjus konkurencijai gali atsirasti darbo vietų ir pajamų stygius. Tačiau politikai tarnauja daugeliui klientų, viena jų grupė – rinkėjai – yra labai svarbi. Dereguliavimas tapo labai populiaria politikos kūrimo forma nuo devintojo dešimtmečio pradžios. Kita politikos forma, apie kurią daug diskutuojama – privatizavimas. Kartais dereguliavimas ir privatizavimas tarnauja tai pačiai viešojo sektoriaus reformos politikos krypčiai. Ką, detaliau panagrinėjus, apima toks politikos derinimas?

Reguliavimo schemos neturi apimti privačių firmų, veikiančių natūralios monopolijos sąlygomis, tai yra esant milžiniškoms negrįžtančiosioms sąnaudoms kaip masto ir diapazono ekonomijos rezultatui. Tarp reguliuojamų firmų gali būti ir viešųjų firmų, taip pat susiduriančių su negrįžtančiosiomis sąnaudomis arba milžiniškomis fizinio kapitalo investicijomis. Viešųjų firmų teorija nėra labai išplėtota, tačiau pateikia dvi skirtingas valdymo schemas. Pirmojoje – viešoji firma gali būti pačios valstybės dalis, finansuojama netiesiogiai per biudžetą, jos darbuotojai tada yra valstybės tarnautojai. Daugelyje šalių ši valdymo schema naudojama įmonėms, valdančioms infrastruktūras, tokias kaip paštas, telekomunikacijos ir elektros tiekimas. Šios viešosios įmonės paprastai veikia atskirai nuo įgaliotos ministerijos ir finansuoja savo veiklą apmokestindamos savo paslaugas ir visiškai padengdamos einamąsias išlaidas. Tačiau pagrindiniai investiciniai sprendimai turi būti suderinti su ministerija ir parlamentu, kuris leidžia viešo-

sioms įmonėms imti paskolas, o valstybei įsiskolinti ryšium su jos santykiu su ta viešąja įmone. Viešosios firmos viešųjų įmonių ar akcinių bendrovių pavidalu paprastai yra didžiuliai darbdaviai, turintys tūkstančius ar šimtus tūkstančių darbuotojų, kaip antai Jungtinių Valstijų pašto tarnyba.

Antroji viešosios firmos valdymo schema yra akcinė bendrovė, kurioje valstybei (ar savivaldybei) priklauso daugiau nei 51 procentas akcijų. Tokios viešosios firmos iš tikrųjų yra privačios, turinčios visuomeninį savininką, todėl jos priklauso privačiam sektoriui ir jų personalas laikomas privačiais darbuotojais. Santykis tarp valstybės ir valdytojų pagal tas dvi valdymo schemas skiriasi – akcinės bendrovės schema suteikia valdytojams daug daugiau veikimo laisvių. Akcinės bendrovės veikia pagal bendrovių įstatymą ir jų pagrindinis tikslas yra apsaugoti savininkų įdėtą kapitalą. Kita vertus, viešosios įmonės greta ekonominio efektyvumo yra linkusios turėti daug kitų tikslų, tokių kaip regioninės politikos siekiai, užimtumas bei tokie nacionaliniai tikslai, kaip ekonominis nepriklausomumas ar visuomeninė kontrolė. Valstybei priklausančios akcinės bendrovės yra dažnai naudojama valdymo forma tuomet, kai yra didelės negrįžtančiosios sąnaudos, tačiau pelno tikslas labiau matomas nei kiti tikslai. Čia kaip pavyzdį reikėtų paminėti valstybės valdomas naftos gavybos bendroves.

Šios dvi valdymo schemos – viešosios įmonės ir viešosios priklausomybės akcinės bendrovės – yra skirtingai paplitusios. Kai kuriose šalyse yra ir trečia forma – vadinamosios „kvangos“ ar pusiau valstybinės struktūros; tai ne pelno bendrovės, jos nepriklausomos nuo vyriausybės – tokios kaip *Stiftung*. Butų ūkį dažnai valdo būsto asociacijos, kurios valdo kapitalą tokiu režimu, kuriame pabrėžiami socialiniai tikslai, pavyzdžiui, žmonių aprūpinimas pigiu būstu. Kvangos gali veikti reguliuojamos, panašiai kaip kontroliuojama butų nuoma.

Dabartinis politikos posūkis į privatizavimą susijęs ne tik su pagrindine valdymo schema viešajame sektoriuje – įstaiga. Jei pagrindinė privatizavimo prasmė yra išsklaidyti, tai viešasis sektorius gali būti apkarpytas pakeitus viešųjų įmonių ar valstybės

valdomų akcinių bendrovių statusą. Viešoji įmonė gali būti paversta akcine bendrove, valdoma visuomenės, tai yra valstybės ar savivaldybės arba privataus sektoriaus. Valstybės valdoma akcinė bendrovė gali būti išparduota, kai jos akcijos atsiranda biržos sąraše ir paleidžiamos į apyvartą. Taigi viešųjų firmų privatizavimas gali reikšti du skirtingus dalykus: viešosios įmonės specialios valdymo schemos atsisakymą arba valstybei priklausančios akcinės bendrovės akcijų išpardavimą. Kai kuriose šalyse privatizuojant viešąsias firmas taikomi abu būdai, – pirmiausia viešoji įmonė pertvarkoma į akcinę bendrovę, esančią valstybės nuosavybėje, o paskui nemaža akcijų dalis parduodama. Kartais vyriausybė paleidžia į apyvartą visas akcinės bendrovės akcijas, bet pasilieka sau esminę dalį, tikriausiai 49 ar 51 procentą; akcijų buvimas biržos sąraše padeda vyriausybei gauti informacijos apie tai, kaip bendrovė valdoma, – šitaip neutralizuojama moralinė rizika ir asimetrinė informacija.

5.2 lentelė. *Dereguliavimo ir privatizavimo būdai*

	Privati akcinė bendrovė	Viešoji akcinė bendrovė	Viešoji įmonė
Reguliuojama struktūra	Komunalinių paslaugų bendrovės	Elektros tiekimas, geležinkeliai, pašto paslaugos, vandentiekis	
Nereguliuojama struktūra	British Airways British Telecom	Renault, Lufthansa Vattenfall, KLM	

Knygoje *Privatization* Vickersas ir Yarrowas (1989) užbaigia savo sujungtos dereguliavimo ir privatizavimo politikos Jungtinėje Karalystėje analizę darydami išvadą, kad dereguliavimas ir privatizavimas išpardavimo būdu gali neduoti teigiamų rezultatų. Dereguliuojant kurią nors šaką ir tuo pačiu metu privatizuojant viešąją įmonę, veikusią toje pramonėje, galima sulaukti to, ko bijojo Harvardo mokykla: natūralios monopolijos su privačia firma, besinaudojančia išsiplėtusia rinkos galia, kurios dėka ji semia ekonominę rentą perviršinio pelno pavidalu. Viena, reikia aiškiai skirti dereguliavimą, ir

kita vertus, valdymo schemą, kuri bus naudojama dereguliuojamoje firmoje (5.2 lentelė).

Tai, ką iškelia Vickersas ir Yarrowas, remdamiesi, ko gero, ambicingiausiu bandymu derinti dereguliavimą ir privatizavimą, yra klausimas, ar privatizuojamai šakai nereikės naujos reguliavimo schemos. Čia mes vėlgi grįžtame prie to, nuo ko pradėjome analizuodami viešąjį reguliavimą – prie privačių firmų tendencijos panaudoti natūralią monopoliją monopoliniam elgesiui arba apriboti produkcijos kiekį ir kelti kainas.

Tačiau reikia pažymėti, kad yra ir kita privatizavimo politikos pasekmių rūšis. Jei vyriausybė tik performuoja viešąją įmonę į valstybinę akcinę bendrovę, išskirstydama kapitalą, bet jo neišparduodama, tada reguliavimo ar dereguliavimo klausimas yra svarbus politikos pasirinkimas. Kartais viešosios įmonės pertvarkomos į viešąsias akcines bendroves be jokių palydimųjų reguliavimo schemos pakeitimų. Ar tokį valdymo schemos pakeitimą galima vadinti privatizavimu – ginčytinas klausimas, nes nėra jokių būsimų privačių savininkų. Reguliuojanti žinyba dabar susidurs su valstybės ar savivaldybės akcine bendrove, kurios vadovai turės daugiau laisvės manevruoti, padidės moralinė rizika ir atvirkštinė atranka. Naujosios akcinės bendrovės vadovai gali reikalauti išlaikyti teisinį monopolį, nes jis padidina oportunistinio elgesio perspektyvas.

Kartais, kai viešosios įmonės pertvarkomos į valstybės valdomas akcines bendroves, atliekamas ir dereguliavimas; tada pašalinama reguliavimo schema iš tos pramonės šakos. Bet jei dėl negrįžtančiųjų sąnaudų negalima tikėtis jokios privačių verslininkų konkurencijos, valstybės akcinių bendrovių padėtis gali pakliūti į nemalonią situaciją, dėl kurios buvo perspėję Vickersas bei Yarrowas: dereguliavimas podraug su vienos firmos rinkos galia. Viešųjų firmų vadovams tai gali būti iš tikrųjų geriausias iš galimų atvejų, nes bus rizikuojama; mat galutiniai neaišku, kad tokia firma naudos savo rinkos galią generuoti sąstingį organizacijoje. Viešosios firmos, tiek būdamos viešosiomis įmonėmis, tiek akcinėmis bendrovėmis, turi

tendenciją reikštis su X-neefektyvumu, nes joms mažai paskatų minimizuoti sąnaudas. Ar tokiam oportunistiniam elgesiui bus pasipriešinta nustačius naują reguliavimo schemą ar pasiūlius kainas natūraliai monopolijai, priklausys nuo to, kaip vertinami ilgalaikio ir trumpalaikio susitarimo privalumai ir trūkumai (Williamson, 1986, 1990). Vyriausybė, parduodama akcijas privatiems savininkams, gali susidoroti su oportunistiniu elgesiu valstybės valdomoje akcinėje bendrovėje, tačiau privati firma tada įgytų monopolinės galios.

Viešųjų firmų valdymo schemų teorija yra labai susijusi su esminiais viešojo reguliavimo klausimais. Abiem esminės yra problemos, susijusios su subjekto ir vykdytojo santykiais siekiant pačių geriausių arba „antrojo geriausio" tipo kontraktų. Jei pirmenybė teikiama trumpalaikiams kontraktams ir rinkoms, bus nemenkos sandorių sąnaudos, tokios kaip pakeitimo sąnaudos, kai vienas rangovas pakeičiamas kitu. Jei pirmenybę gavo ilgalaikiai kontraktai, tada dėmesio centre bus hierarchija ryšium su mažų skaičių problema ir specifiniai sandorių aktyvai (Williamson, 1975). Dabartinis politikos perorientavimas nuo viešųjų įmonių ir reguliavimo schemų link kainų siūlymo ir frančezės bei viešųjų firmų privatizavimo reiškia politikos pirmenybės teikimą trumpalaikiams kontraktams. Tačiau čia gali didėti sandorių sąnaudos ir rastis naujų oportunistinio elgesio apraiškų, reiškiančių, kad minimizuojant sąnaudas, panaikinant grynuosius nuostolius ir nustatant kainą, lygią ribinėms sąnaudoms, nebus pasiektas pirmas geriausias (alokacijos) rezultatas. Viešojo reguliavimo teorija taip pat susijusi su kita esmine politikos problema – antimonopoline, arba kaip vyriausybė gali padidinti konkurenciją privačiame sektoriuje.

Antimonopolinė politika

Egzistuoja speciali politikos kūrimo rūšis, apimanti privataus sektoriaus reguliavimą, tačiau ne dėl to, kad būtų siekiama

apriboti įėjimą į šaką išduodant licencijas. Šiuo atveju antimonopolinės politikos kūrimo tikslas yra reguliavimo priemonėmis, šalinančiomis konkurenciją varžančius veiksmus, padidinti konkurenciją ūkyje. Vyriausybė gali įkurti žinybą, kuri stebi ekonomiką, siekdama nustatyti, ar firmos nėra slapta susitarusios kontroliuoti kainas ir nustatyti produkcijos kiekius. Dažnai tokia žinyba vadinama konkurencijos ar kainų įstaiga, ir ji gali būti įgaliota išardyti monopolijas, jei jos pasinaudoja per didele rinkos galia. Taigi antimonopolinis reguliavimas tam tikru mastu yra priešybė ekonominiam reguliavimui, kuriuo siekiama sukurti teisinę monopoliją. Tačiau pagrindinis – efektyvumo – klausimas yra toks pat, kaip teigia Haroldas Demsetzas savo veikaluose *Ownership, Control and the Firm* (1990a) bei *Efficiency, Competition and Policy* (1990b). Ar antimonopolinis reguliavimas veiksmingas?

Demsetzas teigia, kad esminė filosofija, pagrindžianti antimonopolinio reguliavimo idėją, yra klaidinga. Kaip ir argumentas apie natūralią monopoliją, ji nepakankamai įvertina rinkos galias, skatinančias konkurenciją, bent jau ilgu laikotarpiu. Monopolijos įtaka kainoms ir kiekiams tikėtina tik trumpu laikotarpiu, kadangi perviršinis pelnas paskatins naujų varžovų atėjimą į šaką. Rizika, susijusi su antimonopoline veikla, yra ta, kad tokia veikla panaikina efektyvumo laimėjimus, kuriuos vienintelė šakos firma gali būti pasiekusi kaip savo laikinos galios rinkoje pagrindą. Monopolijos panaikinimas, kuris yra efektyvesnis minimizuojant jos sąnaudas, paprasčiausiai gali reikšti didesnes kainas vartotojui. Tačiau Demsetzas, kurio skeptiškumas atitinka jo neigiamą požiūrį į ekonominį reguliavimą ir sutampa su pagrindiniais Čikagos mokyklos ekonominės teorijos teiginiais, konkurencijos žinybai skiria vaidmenį stebėti ir užkirsti kelią suokalbiui, tačiau jis nepasako, kodėl ši reguliavimo veikla turi geresnes perspektyvas nei visos kitos.

Viešojo reguliavimo antimonopolinė teorija remiasi struktūros–atlikimo–pelno hipoteze, pagal kurią didelis pelnas kurioje nors šakoje atspindi koncentraciją, kuri yra pagrindas

rinkos galiai, dar padidinamai esant galimybei pasirinkti įvairias strategijas. Tokia yra Baino ir Masono organizacijos paradigma šakos struktūrai analizuoti, apimanti struktūros–strategijos–atlikimo tipologiją. Didelio pelno marža (įvykdymas) bus būdinga firmoms, veikiančioms labai sutelktose pramonės šakose, kai kelios firmos turi monopolinę galią savo elgesio (strategijos), apimančio kainą, reklamą, gamybinius pajėgumus ir kokybę, dėka. Ir atlikimas, ir elgsena traktuojami iš esmės kaip nulemti šakos struktūros, kuri priklauso nuo firmų skaičiaus ir jų paskirstymo pagal dydį, produktų diferenciacijos bei paklausos elastingumo (Barney, Ouchi, 1998: 6 skyrius).

Struktūros–strategijos–atlikimo paradigma mokslininkų buvo naudojama reikalaujant antimonopolinės politikos, kad koncentruotos šakos būtų išskaidytos į daugelį firmų; taip, pavyzdžiui, teigė J. K. Galbraightas knygoje *The New Industrial State* (1967). Tačiau didelis pelnas gali būti interpretuojamas ir kaip firmų efektyvumo rezultatas, o tai reiškia, kad antimonopolinis reguliavimas veda prie socialinio neefektyvumo. Vyraujanti konkurencijos žinybų patirtis rodo, kad jos negali nei panaikinti kainų suokalbio, nei apsaugoti nuo kainų padidėjimo, jei vyriausybė prašo jų imtis kainų kontrolės kaip antiinfliacinės politikos dalies. Kita vertus, yra sėkmingo antimonopolinio reguliavimo pavyzdžių, nors dėl to, ar „AT&T" išardymas buvo būtent toks, galima ginčytis.

Antimonopoliniai klausimai apima ir tai, kaip vyriausybė turi reaguoti į integraciją kurioje nors šakoje. Yra du integracijos tipai – vertikalioji ir horizontalioji. Nuo rinkos procesų vertinimo priklauso, ar horizontalioji firmų, gaminančių tokius pačius produktus ar paslaugas, integracija, ar vertikalioji firmų, gaminančių skirtingus produktus bei paslaugas, kurios yra kaip nors susijusios, integracija turi būti paskelbta neteisėta. Iš tikro reikėtų skeptiškai vertinti antimonopolinės politikos galimybes, – nepaisant, ar tikima trumpalaikėmis sutartimis, ar labiau pasitikima ilgalaikėmis. Pabrėždamas rinkos varžybiškumo tendenci-

ją, bent jau ilgu laikotarpiu, Demsetzas kvestionuoja antimonopolinio reguliavimo įgyvendinimą, tačiau tą patį daro ir Williamsonas, iškeldamas ilgalaikių kontraktų ir firmų integracijos efektyvumą. Bet kuriuo atveju didelė vienos ar dviejų kurios nors šakos firmų pelno marža gali atspindėti dvi labai skirtingas sąlygas: arba šios firmos turi konkurencinį pranašumą kitų atžvilgiu (elgsena), arba jos pasinaudoja rinkos galia ryšium su įėjimo į šaką kliūčių buvimu (struktūra). Kadangi sunku pasakyti, kuri hipotezė teisinga vienai ar kitai pramonės šakai, antimonopolinė politika vyriausybei yra nepatikimas įrankis.

Viešąjį reguliavimą ir antimonopolinę politiką jungia esminis paradoksas. Abiem šiais atvejais valstybės intervencijos tikslas yra neutralizuoti firmų koncentracijos konkrečioje šakoje pasekmes, nes koncentracija veda į monopolinį elgesį, ribojantį gamybą ir keliantį kainas. Šiuo atveju veikia du vienodi dalykai. Pirma, kadangi rinkos didėja, firmų koncentracijos laipsnis mažės. Antra, padidėjusi konkurencija tarp firmų veda prie didesnio koncentracijos laipsnio. Užuot naudojusi viešąjį reguliavimą, kuris mažina įėjimą į šaką, vyriausybė gali išplėsti rinkos dydį, pašalindama natūralios monopolijos apraiškas. Tačiau šiuo atveju konkurencija didės, dėl to koncentracijos lygis pakils, kad ir kokio dydžio rinka būtų (Sutton, 1991), o tai savo ruožtu paskatins monopolinį elgesį. Kita vertus, jei vyriausybė imsis antimonopolinės politikos ir išskaidys labai konkurencingą ir efektyvią firmą, turėsime rinkos struktūrą, kai tik viena firma bus pajėgi veikti dėl natūralios monopolijos, o tai pareikalaus reguliavimo. Viešasis reguliavimas ir antimonopolinė politika gali prieštarauti vienas kitam.

Išvados

Viešasis sektorius – abstrakti sąvoka. Ji gali būti aiškinama įvairiomis dimensijomis. Vyriausybė būna labiausiai matoma, kai samdo žmones gaminti prekes ir teikti paslaugas. Mažiau-

siai matoma vyriausybė, kai ji reguliuoja privataus sektoriaus veiklą. Greta to, kad turime skirti viešąjį išteklių paskirstymą (alokaciją) ir viešąjį išteklių perskirstymą, dar reikia pridėti trečią labai svarbią kategoriją – viešąjį reguliavimą.

Valstybei kaip valdžiai, įstatymų leidėjai, nebuvo skiriama reikiamo dėmesio, kurio ji nusipelno analizuodama viešąjį sektorių. Ji beveik buvo ignoruojama, jei lyginsime su visais požiūriais į viešąjį išteklių paskirstymą ir perskirstymą. Tai juolab keista, nes klasikinė politikos teorija jau maždaug XX a. pradžioje pabrėžė valstybės, kaip kuriančios ir palaikančios visuomenės normas, modelį. Tokiems teoretikams kaip Jellinekas, Austinas, Weberis ir Kelsenas teisinė tvarka ir valstybė buvo neatsiejamai susiję dalykai.

Tačiau viešojo reguliavimo modeliai analizavo nematomos valstybės problemas. Egzistuoja gili properša tarp norminio ir pozityvinio ekonominio reguliavimo modelių, kai pastaruoju metu specialių interesų grupių teorija ir viešojo pasirinkimo mokykla sumodeliavo reguliavimo veiklą būdu, kuris labai skiriasi nuo visuomenės interesų teorijos. Tas būdas atveria kelią teorijai apie viešąjį sektorių kaip institucinį direktyvų – įstatymų ir taisyklių – tinklą, kuris gali priglobti įvairių grupių interesus, jei nekalbėsime apie specialius interesus.

Vienas reguliavimo tipas, apie kurį čia nebuvo plačiau kalbėta – produktų taisyklės. Jų poveikis ūkiui gali būti modeliuojamas standartiniu būdu – traktuojant jas kaip sąnaudas, kurios gali arba pabranginti pasiūlą, arba sumažinti paklausą; be to, gali būti daromas poveikis užsienio prekybai, kuris priklausys nuo to, kaip importas ir eksportas veiks reguliuojamą produktą. Tai nereiškia, kad produktą reguliuoti yra paprasta. Netgi atvirkščiai, vis dar turi būti paaiškinta, kodėl produktą reguliuoti tebėra labai populiaru ir jiems skirtų taisyklių skaičius visąlaik didėja. Atrodo, kad čia turime atvejį, kai poreikis reguliuoti produktus nėra nekintamas, tačiau yra vyraujančios visuomenėje kultūros funkcijos. Produktų taisyklės atsiranda vertinant ekonominio gyvenimo riziką ir galimybes, kai naujas rizikos peržiūrėjimas gali atvesti prie naujų

produktų taisyklių paprasčiausiai todėl, kad vertinant siekiama vengti rizikos.

Viešojo reguliavimo modeliai iškelia klausimą apie institucijas, kurios nepajėgė padaryti pačių geriausių sprendimų. Čia svarbiausia yra veikėjų tendencija pagal įvairias reguliavimo schemas apriboti gamybos kiekį ir nustatyti per dideles kainas. Ar vyriausybė gali surasti ir įgyvendinti „antrojo geriausio“ tipo sprendimus, kurie būtų artimi optimaliems kiekiui ir kainoms? Esant viešajai politikai, monopolijos daro alokacinius sprendimus, kurie yra į kairę nuo optimalaus sprendimo taško, tuo metu Niskaneno biudžetą maksimizuojanti įstaiga siekia alokacinių sprendimų, esančių dešiniau paties geriausio sprendimo. Kadangi teisinės monopolijos rezultatas gali būti per mažas kiekis produktų per didelėmis kainomis, Niskaneno įstaiga paskirsto per daug viešųjų paslaugų didesnėmis sąnaudomis nei jų vertė. Taigi Niskaneno įstaiga nėra tikra monopolistė, nors yra vienintelis tiekėjas (2.1 ir 5.2 pav.).

Pagaliau galima mėginti derinti viešąjį reguliavimą su viešąja gamyba. Tai yra toks atvejis, kai vadinamosios natūralios monopolijos būna organizuotos kaip viešosios turto valdymo bendrovės viešajame sektoriuje ar už jo ribų ir taip pat gali būti reguliuojamos, kaip, pavyzdžiui, pašto paslaugos. Tokios viešosios turto valdymo bendrovės paprastai turi labai daug darbuotojų ir todėl yra aiškiai matomos.

Nagrinėjant iki šiol vyriausybės atšakų tipus – viešąjį išteklių paskirstymą (alokaciją) ir viešąjį reguliavimą – iškyla klausimas apie lyderiavimą viešajame sektoriuje. Politikos įgyvendinimui bei reguliavimo elgsenai reikia viešojo sektoriaus vadybininkų. Todėl turime panagrinėti vadybos ir lyderiavimo logiką viešajame sektoriuje žemiau vyriausybės lygmens.

6

Viešojo sektoriaus reformos logika

Viešojo sektoriaus reformos vykdomos nuo septintojo dešimtmečio vidurio, kai brandžios gerovės valstybės ėmėsi vienos ar kitos reformos strategijos. Dabar jau sukaupta pakankama viešojo sektoriaus reformų patirtis, kad galima būtų vertinti, ką reikėtų atlikti ir kaip. Kokie yra viešojo sektoriaus reformos tikslai ir priemonės?

Viešojo sektoriaus reformų kūrimo ir įgyvendinimo objektas gali būti arba viešasis išteklių paskirstymas (alokacija), arba viešojo sektoriaus išteklių perskirstymas. Pirma, šalia prekių ir paslaugų pasiūlos reformavimo, ir antra, pajamų perskirstymo išmokų programomis pertvarkymo dar yra viešasis reguliavimas, kuris irgi gali būti reformuotas įvairių dereguliavimo schemų priemonėmis.

Trys pagrindiniai viešojo sektoriaus reformos tikslai yra: (a) efektyvumas; (b) lygybė; (c) taupymas. Tuo tarpu kai efektyvumas yra pagrindinis tikslas reformuojant valdžios paskirstymo ir reguliavimo atšakas, lygybė yra tikslas, kai prireikia keisti valdžios perskirstymo vaidmenį. Tačiau dėl efektyvumo ir teisingumo samprotavimų susipynimo kuriant viešąsias programas abu tikslai paprastai iki tam tikro laipsnio pasireiškia vienu metu.

Reformų politikos paklausa ir pasiūla

Viešojo sektoriaus reforma iškelia nemažai kritinių klausimų apie viešosios politikos kūrimą ir įgyvendinimą. Kokie yra jos

tikslai? Ar reformų politikos vadyba gali būti sėkminga? Ar specifinės strategijos pasiekia nustatytus rezultatus? Viešojo sektoriaus reformų racionalumas yra svarbus aspektas, nes tokia politika vykdoma pagal planus, kurie tolydžio keičiasi.

Viešojo sektoriaus reforma yra politinė veikla. Ji niekuo nesiskiria nuo kitų politinės veiklos rūšių. Kova dėl viešojo sektoriaus, jo reformos ir būsimų kontūrų yra iš esmės kova dėl pergalės, kuri teikia daug erdvės įvairių veikėjų taktikos ir savanaudiškų interesų sąveikai. Viešojo sektoriaus reforma tapo klausimu, beveik nuolat išliekančiu darbotvarkėje. Reikalaujama, kad kiekviena valdžia ištirtų savo tvarkomą sritį atlikdama tai, kas kartais vadinama „administracinės“ ar „institucinės“ politikos kūrimu. Bet ar valdžia pajėgi apsaugoti naujas institucijas, o kartu ir geresnius rezultatus?

Visuomenėje, turinčioje didžiulį viešąjį sektorių, jo reformų paklausa ir pasiūla gali sąveikauti paskatindamos sukurti atskirą politikos sektorių. Viešojo sektoriaus reformos poreikis gali kilti dėl požiūrių į visuomenės interesus įvairovės, o viešojo sektoriaus reformų pasiūla gali rastis siekiant efektyvesnio viešojo išteklių paskirstymo arba didesnio teisingumo perskirstant pajamas. Lygiai taip ir įvairios grupės gali reikalauti ar siūlyti viešojo sektoriaus reformas skatinamos savų interesų. Viešojo sektoriaus reformų politikoje galima tikėtis oportunistinio elgesio.

Bet kokios viešosios politikos, įskaitant ir viešojo sektoriaus reformų politiką, lemtis priklauso nuo jos technologijos ir àplinkybių, kuriomis ji vykdoma. Viešojo sektoriaus reformų kryptis gali būti labai pažangi, bet aplinka tokia, kad jos įtaka gali būti nulinė ar netgi priešinga lauktajai. Viešojo sektoriaus reforma gali būti orientuota į specifinių paskirstymo ar perskirstymo problemų sprendimą arba ji gali būti nukreipta į konstitucinius klausimus.

Ar viešojo sektoriaus reforma būtinai susijusi su sąnaudų sumažinimu? Vargiai. Ji gali būti vykdoma dėl dviejų priežasčių: norint atlikti institucijų reformą arba mažinti išlaidas. Sėkmingai sumažinus išlaidas, galima sutaupyti lėšų, o įvairių

valdymo sričių institucijų reformos yra neutralios taupymo atžvilgiu, nes jos gali būti vykdomos siekiant mažinti arba didinti viešųjų programų apimtį (6.1 lentelė).

Viešojo sektoriaus reformos dažnai susitelkia į institucijų reformas ketinant padidinti išteklius įvairioms viešosioms pro-

6.1 lentelė. *Viešojo sektoriaus reformų tikslai ir priemonės*

	Taupymas	Išlaidų didinimas
Institucijų reforma	I	II
Išlaidų mažinimo vadyba	III	–

gramoms (II tipas). Kadangi valstybės deficitas didėja, augantis fiskalinis spaudimas sąlygoja tai, kad tinkamiausias darosi III tipas, tiek atsižvelgiant į paskirstymo, tiek ir į perskirstymo tikslus.

Iš dviejų susijusių galutinių viešojo sektoriaus tikslų (Musgrave, 1959) – efektyvumo paskirstant (alokuojant) išteklius ir teisingumo skirstant pajamas – pirmasis buvo kur kas daugiau matomas kaip viešojo sektoriaus reformų loginis pagrindas nei antrasis. Tačiau derėtų paklausti, ar daug viešojo sektoriaus reformų iš tikrųjų turėjo aiškią efektyvumo ir jo reikalavimų koncepciją.

Nors teises į išmokas suteikiančios programos plėtėsi beveik automatiškai, užmojai didinti lygybę turi ribas. Perskirstančioje valstybėje taupymas apima didžiules pinigų sumas, bet kartu su tuo ir įtaka piliečiams yra apčiuopiama. Netgi kai šiuolaikinės didžiulės socialinių išmokų programos reformuojamos, siūlomi pakeitimai dažnai motyvuojami paskatų neefektyvumu, kurį gali sukelti tos programos. Tačiau taupymo politikos aktualumas šiandien vis didėja.

Du ryškūs viešojo sektoriaus reformų gerovės valstybėse tipai buvo decentralizavimas ir privatizavimas. Pirmasis įvedė

pakeitimus viešojo sektoriaus politinėse institucijose, o antrasis sukėlė ekonominių institucijų pokyčius. Abu buvo sutelkti vien į viešąjį sektorių.

Tačiau viešojo sektoriaus reformos taip pat gali būti orientuotos ir į privatų sektorių, pavyzdžiui, keičiant viešojo reguliavimo schemas, valdančias įvairias rinkas. Dereguliavimas buvo pripažintas lemiama reformos strategija daugelyje rinkos ekonomikos šalių, turinčių išplėtotus viešuosius sektorius. Tam tikra prasme dereguliavimas reiškia viešojo sektoriaus mažėjimą, tačiau pagrindinis jo tikslas yra padidinti konkurenciją ūkyje. Decentralizavimo, privatizavimo ir dereguliavimo strategijos gali baigtis tiek viešojo sektoriaus išplėtimu, tiek jo sumažinimu. Kalbant teoriškai, čia turime tris įrankius ir du rezultatus (6.2 lentelė).

6.2 lentelė. *Strategijos ir rezultatai*

	Viešojo sektoriaus rezultatai	
	Sumažėjimas	Padidėjimas
Decentralizavimas	I	II
Privatizavimas	III	IV
Dereguliavimas	V	VI

II tipas apima užduočių iš centrinės valdžios perdavimą regioninei arba vietinei valdžiai, numatant viešųjų paslaugų plėtimą ar to nenumatant. IV tipas yra specialus atvejis, kai valdžia pertvarko viešąsias įmones į akcines bendroves ir turi kaip savo nuosavybę visas jų akcijas. III tipas tapo aktualus, kai gerovės valstybėse radosi ekonominių sunkumų ir prireikė perduoti centrinės valdžios funkcijas privačiam sektoriui. Plataus masto dereguliavimo reformos buvo pradėtos devintąjį dešimtmetį, ir nelauktai pasirodė, kad dažnas jų rezultatas – padidėjusios sąnaudos (IV tipas), kaip atsitiko deregu-

liuojant finansų rinkas keliose šalyse, kuriose iki tol valstybė buvo paskutinis skolintojas, o dabar mokesčių mokėtojai turėjo padengti bankų nuostolius dėl nesėkmingo finansinio sektoriaus dereguliavimo.

Viešojo sektoriaus reforma gali būti mikro- arba makroorientacijos. Makroorientacija remiasi svarstymais apie viso viešojo sektoriaus dydį, o mikroorientacija kreipia dėmesį į atskirų programų vykdymą. Viešojo sektoriaus reformos makrostrategijos yra politinės pagal savo prigimtį, tuo tarpu mikrostrategijos kuriamos remiantis techniniais administraciniais kriterijais. Tačiau reformų politikos įvairovė negali būti redukuota iki paprasto kairiosios ar dešiniosios ideologijos skirtumo.

Viešojo sektoriaus reforma yra orientuota į du tikslus, kurie nebūtinai turi sutapti: geresni rezultatai ir sąnaudų mažinimas. Jei pabrėžiami rezultatai, tada gali būti priimtina diegti naujas programas, technologijas ir steigti institucijas. Jei tikslas yra taupymas, tada tinkamiausia priemonė bus paprasčiausia mažinti sąnaudas. Institucijų reforma viešojo sektoriaus padidėjimo ar sumažėjimo atžvilgiu yra neutrali.

Politinės ar ekonominės reformos?

Viešojo sektoriaus reformos siekia remtis decentralizavimo metodu. Viešojo išteklių paskirstymo efektyvumas turi būti sustiprintas išplečiant valdymo žemesniųjų lygių funkcijas, galias ir išteklius. Buvo tikima, kad viešosios programos vyks efektyviau ir bus paslankesnės, jei joms vadovaus regioninio ar vietos lygmens valstybinės institucijos – vadinamoji dekoncentracija, arba vien vietos valdžios sistema – vadinamoji decentralizacija.

Pagrindinis modelis, į kurį buvo nukreiptos politinės reformos strategijos, buvo labai centralizuota gerovės valstybė, vadovaujama pasitelkus tvirtų planinių sistemų priemones. Viešojo sektoriaus plėtojimas pabrėžė vienodumą ir

standartizavimą, nukreiptą į viešojo vartojimo ir pajamų paskirstymo lygybę.

Keliose gerovės valstybėse decentralizavimo strategija planavimą pakeitė įvertinimu, išlaidų straipsniais sudarytą biudžetą – biudžetu pagal atlikimo kriterijus, kontrolę – vadyba pagal tikslus, smulkmenišką taisyklių sistemą – teisine schema, priežiūrą – veikimo laisve. Kai kuriose šalyse decentralizavimo strategija taip pat smarkiai išplėtė savivaldybių sektorių. Tuo pat metu bendra viešojo sektoriaus plėtotė tęsėsi sparčiu tempu. Kai nacionalinė valdžia sutelkė dėmesį į dideles socialinių išmokų programas, savivaldybės tapo atsakingos už gausybę paskirstymo (alokacinių) užduočių.

Įpusėjus devintajam dešimtmečiui paaiškėjo, kad politinės strategijos viešojo sektoriaus reformai įvykdyti gali nepakakti. Duomenys apie našumą nacionalinės valdžios ir savivaldybių sektoriuose atskleidė, kas iš tikrųjų vyksta. Viešojo išteklių paskirstymo efektyvumas turi dvi puses – vidinį efektyvumą ir išorinį (11 skyrius). Tuo metu, kai vidinis efektyvumas ar našumas gali būti aiškiai apibrėžtas, išorinis našumas ar efektyvumas yra kur kas painesnė sąvoka. Iki pat aštuntojo ir devintojo dešimtmečių, kai viešojo sektoriaus našumas buvo išmatuotas, viešojo sektoriaus efektyvumo sudėtingumas taip ir nebuvo įsisąmonintas.

Našumo problema pasirodė besanti tiek pat fundamentali nacionalinės valdžios lygmeniu, kiek ir savivaldybių lygmeniu. Kai kuriuose dideliuose savivaldybių sektoriuose našumo raida gali būti neigiama, lygiai kaip ir funkcijų, už kurias yra atsakinga nacionalinė valdžia, – tokių, kaip policija ir tvarka, atveju. Vadinasi, perduodant išteklius žemesniems valstybės valdymo lygmenims, nebūtinai padidėja efektyvumas. Iškeldama į dienos šviesą Baumolio ligos atvejį (kad viešojo sektoriaus augimas tik atspindi neigiamą našumo tendenciją) arba ekstensyvius šiukšliadėžės procesus, tie našumo apskaičiavimai sukėlė intensyvią diskusiją.

Atrodė, sunku išvengti išvados, kad biudžeto paskirstymas rinkos ekonomikos sąlygomis gali sukelti rimtų efektyvumo

problemų. Biudžeto paskirstymo ir rinkos paskirstymo palyginimas dažnai būna pirmojo nenaudai (žr. empirinių tyrimų apžvalgą knygoje Mueller, 1989: 14 skyrius).

Atskleidus našumo problemas, pradėta ieškoti kitų viešojo sektoriaus reformų, vadinamų privatizavimu. Nors vertinimo tyrimai buvo institucionalizuoti visais valdžios lygmenimis biudžeto procesuose ir nors biudžeto procesai buvo reformuoti, siekiant padaryti vertinimo ataskaitas svarbia sprendimų priėmimo proceso dalimi, buvo nuspręsta, kad vertinimo toli gražu nepakanka.

„Privatizavimas" buvo pagrindinis terminas Vakarų Europoje, kai devintąjį dešimtmetį pradėta vykdyti viešojo sektoriaus makroreformas. Bet privatizavimas mikrolygiu gali reikšti įvairius dalykus. Keletas mokslininkų atkreipė dėmesį į tai, kad šia etikete urmu pridengiamos labai skirtingos reformos. Privatizavimo variantai gerovės valstybėse apima didelę strategijų įvairovę (Vickers, Wright, 1988).

Privatizavimas gali apimti viešosios nuosavybės perdavimą į privačias rankas; vienos viešosios nuosavybės formos pertvarkymą į kitą – pavyzdžiui, sukūrus akcinę bendrovę, valdomą valstybės ar savivaldybės; ilgalaikį viešosios infrastruktūros išnuomojimą privačioms įmonėms, įskaitant frančizę; tokių sprendimų priėmimo procesų, kaip rangovinių sutarčių sudarymas ar kainų siūlymas, panaudojimą; valdžios kaip koordinavimo mechanizmo pakeitimą rinkos mechanizmais; rinkoje veikiančių paskatų įjungimą į valstybės tarnautojų atlyginimų sistemą. Įdiegiant su paskatomis suderintas motyvacijos schemas, buvo pripažinta asmeninių interesų svarba. Pagaliau privatizavimas gali reikšti dereguliavimą ar, tiksliau, teisinių schemų, valdančių skirtingas rinkas, reguliavimo reformą.

Taigi privatizavimas gali reikšti skirtingus dalykus skirtingu laiku ir skirtingose šalyse. Alternatyvių politinių sudėčių vyriausybės vykdė skirtingas privatizavimo strategijas. Antai nesocialistinės vyriausybės rodė stiprų susidomėjimą privatizavimu išpardavimo ar turto išskaidymo pavidalu, o socialdemokratinės vyriausybės buvo linkusios naudoti artimesnės per-

spektyvos strategijas, pavyzdžiui, pertvarkydamos viešąsias įmones į akcines bendroves ar apskritai imdamos naudoti daugiau rinkos paskatų.

Visame viešajame sektoriuje buvo išbandytos įvairios privatizavimo strategijos. Jos atspindėjo norą subalansuoti stiprų gerovės valstybių palinkimą link viešojo sektoriaus, įterpiant į jį daugiau rinkos tipo sprendimų mechanizmų. Buvo ieškoma didesnės konkurencijos pasiūloje ir didesnio pasirinkimo paklausoje. Tačiau visos šios reformos apskritai vargiai sumažindavo viešąjį sektorių.

Negalima neigti, kad kai kurios privatizavimo strategijos padidino našumą ir efektyvumą. Esminis klausimas yra toks – ar ištekliai, išlaisvinti pagerinus efektyvumą, buvo panaudoti pristabdyti viešojo sektoriaus augimą, ar jie paprasčiausiai buvo perkelti iš vienos programos į kitą. Dažnai buvo siekiama padaryti programų pakeitimus nekeičiant bendro viešojo sektoriaus dydžio.

Tuo tarpu kai nacionalinės vyriausybės atsargiai panaudojo rinkos tipo sprendimų mechanizmus siekdamos padidinti pajamas, kai kur regioninė ar vietos valdžia pradėjo didžiules viešojo sektoriaus reformas, pavadintas „vidaus rinkų“ įdiegimu. Daugelis savivaldybių pakeitė mokesčių už paslaugas skaičiavimo metodus, pertvarkė viešąsias įmones į akcines bendroves ir dereguliavo rinkas, šitaip dažnai sėkmingai padidindamos ekonominį efektyvumą. Tačiau vidinių rinkų strategijos sukeliami pakeitimai yra daug platesni nei vien kainų siūlymų, rangovinių sutarčių sudarymų ir naujų ekonomiškai teisingų rinkliavų apskaičiavimo metodų akcentavimas (žr. 8 skyrių).

Išlaidų mažinimo strategijos

Politinės ir ekonominės strategijos buvo naudojamos paskirstymu (alokacija) užsiimančioje vyriausybės atšakoje siekiant sustiprinti paskirstymo efektyvumą. Nors išlaidų mažinimo politika

gali būti naudojama viešojo prekių ir paslaugų teikimo atžvilgiu, ji, atrodo, dar labiau patikima priemonė gali būti norint pasiekti ženklios ekonomijos socialinio saugumo programose. Tokiu atveju tikslas vargiai bus efektyvumas, greičiau – tiesiog išlaidų sumažinimas dėl to, kad valstybė turi finansinių sunkumų.

Išlaidų mažinimo strategijas gerovės valstybėse ėmėsi įgyvendinti ir centrinė valdžia, ir savivaldybės. Ypač kai finansinės problemos maždaug 1990 m. tapo visuotinės, buvo daugiau kalbama apie nedelsiamą išlaidų mažinimą nei apie institucines reformas efektyvumui didinti. Iš esmės ginčytina, ar tas mažinimas gali būti atliktas taip, kad būtų teikiamos tokios pačios paslaugos ar kad paslaugų kokybė nenukentėtų. Išlaidų mažinimo vadyba yra neutrali viešojo sektoriaus efektyvumo ar neefektyvumo atžvilgiu.

Išlaidų mažinimo strategijos mažina viešojo sektoriaus išlaidas. Jei bendras tikslas yra sumažinti vyriausybės dydį, tada reikia pasitikėti išlaidų mažinimu vyriausybės perskirstymo atšakoje. Galima ginčytis, ar socialinių išmokų mažinimas reiškia viešojo sektoriaus reformą. Čai iš dalies atsispindi termino „viešojo sektoriaus reforma" dviprasmiškumas. Ar bet koks ir kiekvienas viešojo sektoriaus pakeitimas yra reforma? Tai taip pat parodo socialinio saugumo sistemų matavimo vienetų suradimo sudėtingumą. Jei pagrindinis tikslas yra socialinis teisingumas, ar bet koks išlaidų mažinimas visada sumažins socialinį teisingumą?

Viešojo sektoriaus reformos vyriausybės perskirstymo atšakoje gali atspindėti besikeičiantį teisingumo supratimą. Kai valstybė turi daug pajamų, rezultatų lygybei gali būti atiduodama pirmenybė galimybių lygybės atžvilgiu. Tačiau finansinių sunkumų metu lygybės siekimas galėtų būti silpnesnis. Bet kuriuo atveju socialinių išmokų mažinimas gali būti motyvuotas tiesiog išteklių stoka. Ką gali padaryti gerovės valstybė, kai deficitinės išlaidos ir konsoliduotas valstybės biudžetas pūste pučiasi?

Bendras argumentas išlaidų socialinio saugumo sistemose mažinimo naudai yra tai, kad bendrasis ekonominis produk-

tas padidės, jei socialinės išmokos bus dalijamos ne taip dosniai. Jei valstybė teikia beveik šimtaprocentines garantijas piliečiams laikinai sumažėjus įvairių rūšių jų pajamoms, tai ar tikrai gali ekonomika normaliai veikti? Perskirstymo valstybėje išlaidų mažinimai turi vieną privalumą dar iki viešojo suvartojimo sumažinimo, – netgi nežemklus socialinio saugumo išmokų sumažinimas virsta didžiulėmis santaupomis. Tikriausiai visos gerovės valstybės turės pereiti prie bendro 70 procentų lygio savo įvairiose pajamų palaikymo programose.

Nuo *ex ante* iki *ex post* valdymo

Beveik visose Vakarų Europos šalyse dabartiniu metu vyksta viešojo sektoriaus reforma. Kiekviena vyriausybė kruopščiai formuoja vadinamąją administravimo politiką, tai yra politiką, kuri apibrėš, kaip turi būti parengtos ir įgyvendintos viešojo sektoriaus reformos. Labiausiai diskutuojamos viešojo sektoriaus reformos politikos kryptys apima du skirtingus metodus: (1) išorinį privatizavimą, tai yra viešojo sektoriaus veiklos išskaidymą privačiam sektoriui; (2) vidinį privatizavimą, tai yra rinkos tipo sprendimų mechanizmų panaudojimą viešajame sektoriuje. Šie du metodai, nors labai skirtingi savo strategija ir pasekmėmis, turi tą patį šaltinį – to, ką galima būtų pavadinti *ex ante* valdymo schema, kritiką.

Tvirtinama, kad vadybos metodai turėtų pakeisti tradicines vyriausybės priemones, tai yra viešąjį administravimą. Iš tikro tas vadinamasis vadybinis metodas apima įvairius būdus, kurie nebūtinai yra vienodos vertės ar praktinės reikšmės (Eliassen, Kooiman, 1993).

Toks pat pastebėjimas gali būti padarytas ir apie visuotinį posūkį į privatizavimą, kuris taip pat apima daug įvairių elementų (Wright, 1994). Tuo tarpu kai privatizavimas susitelkia ties valstybės dydžio sumažinimu privataus sektoriaus naudai, valstybinis metodas tiria viešojo sektoriaus reformą iš vidaus, pakeisdamas tradicinio viešojo ad-

ministravimo priemones viešąja vadyba arba rinkos tipo sprendimų mechanizmais.

Privatizavimo metodo ir vadybos perspektyvos patrauklumas kyla iš bendro valstybinio negalios reiškinio. Sunkumus, susidarančius dėl išplėtoto viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo, patyrė kelių tipų šalys. Ryškiausios problemos buvo pastebimos komandinės ekonomikos šalyse, kurios apskritai labiausiai pasikliauja valstybe. Tačiau labai rimtų problemų kildavo ir gerovės valstybėse bei šalyse, praktikuojančiose vadinamąjį ekonominį steitizmą. Rinkos vertybių atgimimas pastebimas dešimtąjį dešimtmetį ir turtingose, ir vargingose šalyse, taip pat ir išplėtotos ekonomikos šalyse, kurios vykdė keinsistinę makroekonomikos politiką.

6.3 lentelė. Ex ante *ir* ex post *valdymas*

Ex ante modelis	Ex post modelis
Planavimas	Įvertinimas
Kontrolė	Veikimo laisvė
Tikslus reguliavimas	Įstatyminis įrėminimas
Biudžetas pagal išlaidų straipsnius	Programinis finansavimas
Susitelkimas į priemones	Vadyba pagal tikslus
Vadovavimas	Produkcijos ir rezultatų matavimas
Kolektyvinės paskatos	Individualios paskatos
Apmokestinimas	Mokesčiai už naudojimąsi
Valdžia	Mainai

Vidinis privatizavimas ar vadybinio metodo panaudojimas viešojo sektoriaus valdyme kildintinas iš keleto šaltinių – tokių kaip Weberio viešojo administravimo modelio atsisakymas, planinio modelio politikos kūrime atmetimas, taip pat nepasitikėjimas įgyvendinimo metodu „iš viršaus žemyn“. Iš tikro daugelis administravimo teorijos ir realaus gyvenimo tendencijų nulėmė tai, kad buvo atsisakyta bendrojo viešojo sektoriaus valdymo modelio, čia vadinamo „*ex ante* perspektyva“. Vietoj jo viešojo sektoriaus reformų įvairovė suponuoja visai skirtingą valdymo modelį, kurį reikėtų vadinti „*ex post* perspektyva“.

Pabandykime susisteminti, nors gal kiek ir schemiškai, skirtumus tarp *ex ante* ir *ex post* modelių (6.3 lentelė). Kiekvienai *ex ante* modelio rekomendacijai yra kontrrekomendacija *ex post* perspektyvos požiūriu. Šiedu modeliai visiškai skiriasi, kai jie struktūrizuoja viešojo sektoriaus darbuotojų darbą, ir viešojo sektoriaus reformai tai yra iš esmės reikšminga.

Ex ante modelis

Viešojo sektoriaus valdymo *ex ante* modelis formuojasi iš daugelio įvairių šaltinių. Pirmiausia į galvą ateina klasikinis Weberio viešojo administravimo modelis. Diskusija apie viešojo administravimo mokslą gali būti laikoma Weberio modelio kritika – tiek jo teorinių sąsajų, tiek praktinio tinkamumo. Weberio modelio kritika išsirutuliojo nuo teiginių apie smulkius netikslumus, vadinamąsias disfunkcijas, ir baigėsi visišku atmetimu, – tai padarė viešojo pasirinkimo mokykla.

Antra, stipri *ex ante* modelio atrama yra planavimo teorija. Planavimo modelis savo bendrąja forma apima labai skirtingas planavimo rūšis – nuo makroekonominio planavimo iki detalaus programų planavimo. Buvo bandyta suformuluoti bendrą planavimo modelį, kuris visapusiškai apimtų nacionalinės vyriausybės planavimą, regioninį planavimą, savivaldybių planavimą ir sektorių planavimą. Kaip ir Weberio modelis, planavimo modelis buvo bandomas plačiu mastu vykstančiuose viešojo sektoriaus procesuose.

Trečia, *ex ante* modelis puikiai tiko politikos požiūriu, ypač kol buvo atskleistas ir teoriškai suformuluotas įgyvendinimo deficitas. Ankstesniame politikos modeliavime buvo implicitiškai pabrėžiama kontrolė ir vadovavimas, kurie smarkiai rėmėsi viešojo sektoriaus valdymo *ex ante* perspektyva. *Ex post* perspektyvos privalumai kyla tiek iš informacinių, tiek iš motyvacinių aplinkybių.

1. *Informacija.* *Ex ante* modelis grindžiamas sunkiai įveikiamais žinojimo reikalavimais, tuo tarpu *ex post* modeliui tereikia tik įvertinimo. *Ex ante* modelis remiasi plano kaip tikros projekcijos apie tai, kaip valstybės tarnautojai tvarkys konkrečiai apibūdintus reikalus, sąvoka. Taigi *ex ante* modeliui būtinas prognozuojamumas, numatymas, orientavimasis į taisykles ir formalizavimas, kad vadovavimas būtų įmanomas. Tuo tarpu *ex post* modeliui tereikia sekti viešojo sektoriaus produkciją ir rezultatus, nevaržant lankstumo, adaptavimosi ir nešabloniškumo. *Ex ante* modelis kupinas netikėtumų, o *ex post* modelis pažaboja netikėtumus, gyvuodamas tarp nepastovumo.

2. *Motyvacija.* *Ex ante* modelis daro stiprias prielaidas apie valstybės tarnautojų ketinimus ir pasiryžimą ne tik vadovautis juo ir įgyvendinti planą, bet ir jį tobulinti. Šis modelis reikalauja arba išplėtotos valstybės tarnautojų kontrolės užtikrinant, kad jie laikytųsi centralizuotai nustatytų direktyvų ir taisyklių, arba reikia tikėti darbuotojų profesine orientacija. *Ex ante* modelis paprasčiausiai ignoruoja sunkias problemas, visada kylančias subjekto ir vykdytojo santykių plotmėje.

Ex post modelis susitvarko su visomis subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje problemomis paprasčiausiai orientuodamasis į efektyvumą. Reikšminga tik tai, kas iš tikrųjų įgyvendinta, o ne tai, ar buvo sekta planu. Valstybės tarnautojų motyvacija įvykdyti jų sutarties su valstybės subjektu sąlygas negali būti niekas kita, kaip savanaudiški jų interesai. *Ex post* modelyje yra daug pasirengimo leisti veikti visa apimtimi rinkos tipo paskatoms, tokioms kaip individualiai išsiderėti atlyginimai ar pelno pasidalijimo schemos.

Ex post modelio privalumai dėl lemiamo informacijos ir motyvacijos vaidmens viešajame sektoriuje lėmė tai, kad transformuojant šiuolaikinį viešąjį sektorių naudojama arba *ex ante* modelio derinys su *ex post* schemos elementais, arba tiesiog *ex ante* modelis pakeičiamas *ex post* modeliu. Tačiau

vadybos schemai nugalėjus tradicinę viešąją administravimo schemą, turime paklausti: kokie yra *ex post* modelio trūkumai, jei išvis jų yra?

Reikia pabrėžti, kad du anksčiau aprašyti valdymo modeliai turi būti traktuojami kaip idealūs tipai. Tikrovėje dažniausiai sutinkame įvairių *ex ante* ir *ex post* schemų derinių. Antai efektyvumo idėja jau buvo pabrėžiama Weberio modelyje. Efektyvumo sąvoka vaidino pagrindinį vaidmenį planavimo modelyje, o planavimo schemoje svarbi reikšmė buvo teikiama rezultatams, bent jau po to, kai buvo aptikta įgyvendinimo spraga. Ir antraip – praktiškai, kaip atrodo, neįmanoma pašalinti visų *ex ante* metodo elementų sudarinėjant viešojo sektoriaus struktūrą pagal ex post modelį. Svarbiu valstybės tarnautojų veiklos aspektu išlieka pats deramas procesas, kadangi taisyklės ir teisėtumas vis dar vyrauja viešajame sektoriuje, nors jų vaidmuo kažkiek sumažėjo, – mat apibendrintų įstatymų leidybos bei programinio subsidijavimo principų pokyčiai padidino valstybės tarnautojo sprendimų priėmimo laisvę. Nepaisant to, jau bandyta visiškai įgyvendinti *ex post* modelį, pirmiausia ir labiausiai Jungtinėje Karalystėje ir Šiaurės šalių savivaldybėse (Maidment, Thompson, 1993).

Ex ante modelio trūkumais abejoti negalima. Jo prielaidos apie valstybės tarnautojų motyvaciją, taip pat spėjimai apie racionalumą viešajame sektoriuje yra nerealūs, o gal net išvis nepagrįsti ir klaidingi. Šiandien *ex post* modelio efektyvumo pabrėžimas susilaukia plataus dėmesio, tačiau ar efektyvumas yra svarbiausias viešojo sektoriaus dalykas?

Viešojo sektoriaus sąvoka turi ryškių privalumų valstybės sąvokos atžvilgiu. Kai kalbama apie viešąjį sektorių, turima omenyje, koks įvairus ir sudėtingas yra šis reiškinys. Tuo tarpu kai sąvoka „viešasis sektorius“ iškart primena, jog kalbama apie dalykus, kurie neveikia tokiu pačiu būdu, valstybės sąvoka tebekenčia nuo subjektyvaus vienamačio traktavimo. Kai kalbama apie viešąjį sektorių, norima griežtai skirti centrinę valdžią ir regioninę ar savivaldybes, valsty-

bės biurokratiją ir tikras valstybines įmones, administratorius ir samdomus specialistus, valstybės valdžią ir trečiojo sektoriaus struktūras.

Įvairiose šalyse viešasis sektorius skiriasi forma ir dydžiu. Realiai matome didžiulę įvairovę pradedant minimaliu valstybės aparatu nevaržomos ūkinės iniciatyvos šalyse ir baigiant maksimaliu valstybės aparatu buvusiose komandinės ekonomikos šalyse. Bet jei atidžiau pažvelgsime į bet kurios šalies viešąjį sektorių, aptiksime mažiausiai trijų valstybių tipų elementų, nors jie gali labai skirtis dydžiu ir struktūra: (a) sauganti valstybė, tai yra palaikanti įstatymus ir tvarką; (b) produkuojanti valstybė, tai yra priėmusi atsakomybę už gėrybių teikimą – tokių kaip infrastruktūra ar socialinės paslaugos, nors nebūtinai pati jas teikianti; (c) perskirstanti valstybė, tai yra tvarkanti socialines išmokas bei socialinę apsaugą, pavyzdžiui, tam tikromis skurdo mažinimo programomis.

Čia reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad vadybos perspektyvos pritaikymas yra labiau ribotas nei dabar pripažįstama viešojo sektoriaus reformos kampanijoje. Vadybos modelis tinka tik produkuojančiai valstybei. Saugančiai valstybei yra akivaizdus *ex ante* modelio tinkamumas.

Viešasis sektorius turi keturis esminius tikslus: (a) atsiskaitomybę; (b) teisėtumą; (c) efektyvumą; (d) teisingumą. Pirmieji du tikslai kyla iš saugančios valstybės, efektyvumo tikslas kyla iš produkuojančios valstybės, ir pagaliau teisingumo tikslas yra perskirstančios valstybės pagrindas. Šie tikslai negali būti kažkokiu būdu redukuoti į kompaktiškesnį kompleksą, taip pat neįmanoma išvengti tarp jų kylančių konfliktų. Pagrindinis viešojo sektoriaus reformos klausimas yra rasti tokį institucijų rinkinį, kuris sustiprintų šiuos keturis tikslus geriausiu įmanomu būdu.

Ex ante ir *ex post* modeliai viešojo sektoriaus institucijoms kurti pateikia dviejų skirtingų tipų mechanizmus. Šių dviejų modelių institucijų apribojimai kyla iš to, kad *ex ante* kompleksas gali įgyvendinti tik atsiskaitomybę ir teisėtumą, o *ex post* kompleksas gali užtikrinti tik efektyvumą. Nė vienas iš jų

nepateikia jokių gairių ketvirtajam pagrindiniam viešojo sektoriaus tikslui – socialiniam teisingumui.

Paskirstanti valstybė turi savo logiką, kadangi ji nėra orientuota į teisinės valdžios palaikymą ar efektyvų prekių ir paslaugų teikimą. Jos pagrindinė veikla yra organizuoti pinigų srautus iš vienos piliečių grupės kitai. Jei ekonomika yra išplėtota, techniškai tai nėra sunku atlikti. Problemų kyla tik dėl to, kiek pinigų turi būti pervesta ir tarp kurių grupių. *Ex post* modelis negali išspręsti esamų paskirstančios valstybės problemų, ypač kai kuriose gerovės valstybėse susidariusių sunkių valstybės deficito problemų. Vyriausybės perskirstančioji atšaka, matyt, turi būti reformuota, nes einamųjų įmokų sistemos turi išlaidų problemų.

Ex post modelio link

Jei *ex ante* modelis turi didelių apribojimų, tai greičiausiai turime padaryti išvadą, kad vadybos modelis nurodo į kelią, paženklintą nuoroda „viešoji vadyba"? Kaip tiksliau galėtų būti apibūdinta viešosios vadybos specifika?

Išorinio ir vidinio privatizavimo racionalumas kyla iš tų pačių viešojo sektoriaus ištakų, būtent iš planinio modelio arba centralizavimo negalių. Planas kaip tiesioginis viešojo sektoriaus veiklos valdymo instrumentas nebuvo labai sėkmingas. Planinio modelio kritika, pasirodžiusi jau tarpukario metais remiantis teoriniais Austrijos mokyklos svarstymais, visiškai pasitvirtino įvairiose srityse, ypač nuo aštuntojo dešimtmečio vidurio. Planinio modelio naudojimo patirtis dabar yra daugiausia neigiama, kad ir kokią jo apraišką paimtume: (a) makroekonominį planavimą; (b) politikos sektoriaus planavimą; (c) regioninį planavimą; (d) savivaldybių planavimą; (e) atskirų programų planavimą. *Ex ante* perspektyva, paremta planavimo modeliu, negali išspręsti alokacinių problemų, susidarančių dideliu mastu teikiant dalomas prekes ir paslaugas (McKevitt, Lawton, 1994).

Klasikinis Weberio viešojo administravimo modelis taip pat atrodo ne toks tinkamas produkuojančios valstybės reikmėms nei kada nors anksčiau. Jo pagrindinė orientacija yra į institucijas, kurios užtikrina teisėtumą, o ne efektyvumą. Todėl jame turime: (a) griežtą darbo pasidalijimą; (b) sudėtingą valdymo hierarchiją; (c) aiškias atsakomybės taisykles; (d) aiškias taisykles neutraliam ir objektyviam veikimui.

Weberio perspektyva turi polinkį į administracinę teisę, kurios reikšmė kai kurių dalomų prekių ir paslaugų teikimui toli gražu nėra akivaizdi. Ar daugelio visuomeninių paslaugų, tokių kaip švietimas, sveikatos bei socialinė apsauga, infrastruktūra ir aprūpinimas būstu, teikimui taip svarbu atitinkamos procedūros? Visiškai suprantama, kad saugančios ir paskirstančios valstybės taisyklės yra gyvybiškai svarbios šių viešojo sektoriaus darbams vykdyti, tačiau produkuojančiai valstybei svarbiausia yra tikslai ir jų pasiekimas.

Kas atsitiktų, jei planavimas būtų pakeistas spontaniškumu, o taisyklės – tikslais? Tai yra kelias link *ex post* modelio, kuris gali pasireikšti įvairiais tipais, grynais arba 6.3 lentelėje pateiktais hibridiniais variantais. Pagrindinis *ex ante* valdymo modelis derina ekstensyvų planavimą su detaliomis taisyklėmis, tačiau kai kuriose gerovės valstybėse nuo septintojo dešimtmečio įvairiose administracinės politikos kryptyse matome polinkį į tikslesnį ir indikatyvinį planavimą. Tokių tendencijų pavyzdžiai yra ir PPB (planavimas, projektavimas, biudžetas) biudžeto formavimo sistemos ir rėminio reguliavimo principas įstatymų leidyboje.

Didžioji viešojo sektoriaus reformos pastangų dalis buvo skirta, pirma, susitelkti ties vertinimu, o kita vertus – teikti pirmenybę decentralizacijai. Derindami šias dvi tendencijas, gauname savivaldybių modelį, kuris daugiausia tinka produkuojančiai valstybei ir kuris buvo reorganizuotas iš valdymo pagal planavimą ir detalias taisykles į valdymą įvertinimo ir vietos bei regionų veikimo laisvės priemonėmis. Radikaliausias *ex post* modelio variantas yra reforma įvedant rezultatų vienetą, kuris priklauso

nuo išorinės ir vidinės sąveikos mainų. Toks radikalus *ex post* modelis aptinkamas kai kuriose gerovės valstybėse, kai jose aptariamos toli siekiančios viešojo sektoriaus reformos. Tai būtų paskutinis žingsnis pakeičiant valdžią kainų siūlymu ir rangovinių sutarčių sudarymu.

Decentralizavimas ir vertinimas

Ex ante modelio dažnai buvo laikomasi, kai valstybės imdavosi veiklos, tai yra kai kuri nors šalis bandydavo sutvarkyti savo valstybę tuo metu, kuris vadinamas modernizuoto vadovavimo atsiradimo laikais. Tuo tarpu dešimtąjį dešimtmetį vyko priešingai – visapusiškos reformos pasiūlymai rengiami *ex post* modeliu.

Tačiau perėjimas nuo *ex ante* modelio prie *ex post* modelio vyko lėtai. Septintąjį dešimtmetį pradėtos viešojo sektoriaus reformos turėjo aiškią *ex post* orientaciją.

Paveiktos naujų iš JAV plintančių idėjų, daugelis Vakarų Europos šalių įdiegė naujus vadovavimo metodus, kurie pabrėžė realiai įgyvendintų dalykų, tokių kaip PPB (planavimas, programavimas ir biudžetas) sistemos ir nulinis biudžetas, įvertinimą. Paskui atėjo eilė socialinio poveikio analizei ir MBO (įmonė, nuperkama jos valdančiojo personalo). Visi šie nauji vadovavimo būdai išlaikė didelę *ex ante* modelio dalį, nes jie buvo įdiegti siekiant palengvinti kontrolę, paremtą vadovavimu.

Daugelyje šalių stipriausia polinkio į *ex post* modelį institucinė išraiška buvo decentralizavimo reformos. Aštuntąjį dešimtmetį ir prasidėjus devintajam dešimtmečiui daugelis šalių ėmėsi restruktūrizuoti valstybę, galią ir kompetenciją perduodamos vietinei ir regioninei valdžiai. Vienintelė išimtis buvo Didžioji Britanija, pasukusi priešingu keliu. Decentralizavimas apėmė ir unitarines valstybes, ir federalines, – tai buvo atsakas į reikalavimą padidinti efektyvumą ir teisėtumą.

Decentralizavimo reformos pakeitė vyriausybės priemones (Hood, 1983), nes sudėtinga teisės aktų visuma buvo pertvarkyta pagal apibrėžtą įstatymų formą ir tuo pat metu detalizuotos valstybės subsidijos pakeistos programinėmis. Tai parėmė vyriausybę iš apačios, kadangi įgaliojimai ir kompetencija buvo perduoti demokratiškai išrinktoms savivaldybėms ar regioninei valdžiai. Pagrindinis rūpestis buvo teisėtumas. *Ex ante* modelis linkęs pagrįsti labai centralizuotą unitarinę arba federalinę valstybę, šitaip sukeldamas demokratijos stoką. Tačiau visišką *ex post* modelio įgyvendinimą daugiausia motyvuoja efektyvumas.

Vertinimą pradėta pripažinti beveik tuo pat metu, kaip ir decentralizavimą. Tiesą sakant, pirmieji *ex ante* modelio variantai vertinimą smarkiai ignoravo, ypač „iš viršaus žemyn" įgyvendinimo metodas, taip pat ir visų rūšių planinė schema. Išsiaiškinus igyvendinimo spragas atsirado paskatų imtis visiškai naujo politikos kūrimo metodo, tai yra „iš apačios aukštyn" įgyvendinimo modelio, kuris turėjo aiškiai decentralistinį pobūdį.

Decentralizavimas geriausiu atveju yra tik žingsnis viešojo sektoriaus reformoje. Tos pačios informacijos ir motyvacijos problemos pasikartoja, kai veikla perduodama žemesnėms valdymo grandims. Kaip pasiekti produktyvumą ir efektyvumą regioninės ir vietinės valdžios lygmeny? Nenuostabu, kad visa apimantis *ex post* modelio tyrimas buvo atliktas žemesniuose valdžios lygiuose. Vietoj valdžios autoriteto tie *ex post* modelio bandymai kaip išteklių paskirstymo mechanizmą naudoja konkurenciją.

Tuo tarpu kai decentralizavimo tendencija perkėlė valdžią viešajame sektoriuje žemyn, naujasis kainų siūlymo metodas panaudojo mainus kaip sąveikos mechanizmą. Tai beveik prilygsta totalinei revoliucijai viešajame sektoriuje, nes mainai visada buvo tipinė sąveikos priemonė privačiame sektoriuje. Kiek mainai tinka prekėms ir paslaugoms teikti? Pirmiausia nustatykime, kur jie tiktų viešajame sektoriuje.

Vien padidėjęs informuotumas apie viešojo sektoriaus paslaugas gali padidinti efektyvumą. Tačiau apie įvertinimo ir

decentralizavimo strategijas nebuvo deramai pagalvota, kai nacionalinė, vietinė ir regioninė valdžios dešimtojo dešimtmečio pradžioje pradėjo vidinį privatizavimą.

Nuo valdžios prie mainų

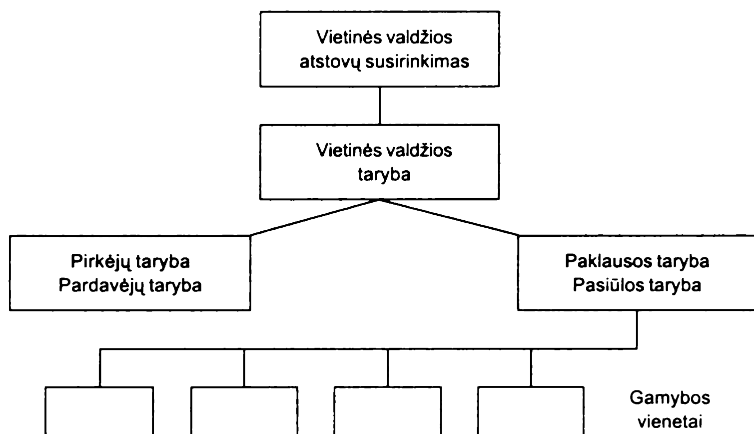
Vėliausia viešojo sektoriaus reformos pakraipa – vidinis privatizavimas – yra radikaliausias žingsnis tolyn nuo tradicinio viešojo sektorius pertvarkymo būdo. Pabrėždamas rangovinių sutarčių sudarymą bei kainų siūlymą, jis dideliu mastu pakeičia valdžią mainais, hierarchiją – tarpusavio sąveika, o subordinaciją – mainais tarp paklausos ir pasiūlos. Tipinė vidinio privatizavimo forma yra vadinamasis paklausos ir pasiūlos modelis, arba vidaus rinkų įvedimas, tai yra kai administracinė vyriausybės struktūra ir viešosios įstaigos pertvarkomos pagal vidaus rinkų sistemą.

1. *Paklausos pusė:* atstovaujamoji institucija turi suteikti savo vykdomajam komitetui bendrą finansinę subsidiją, kurią politikai galėtų laisvai naudoti pagal trumpalaikes rangovines sutartis paslaugoms pirkti iš visų, galinčių jas teikti.
2. *Pasiūlos pusė:* valstybės tarnautojai turi būti įtraukti į rezultatų grupes, kurios konkuruotų dėl trumpalaikių sutarčių su politikais remdamiesi kainų siūlymu. Jokių užimtumo garantijų nebūtų, nes paklausos pusei atstovaujantys politikai gali sudaryti sutartį su kiekvienu pasiūlos pusės partneriu.

Tipiškas įstaigos bruožas – valdžia nurodinėti ilgalaikės sutarties pagrindu – bus pakeistas konkurenciniu kainų siūlymu ir trumpalaikių sutarčių sudarymu. Automatiškai į kainų siūlymo procesą bus įtrauktas vertinimas, nes kiekvieno naujų sutarčių sudarymo raundo metu bus apsvarstyti praėjusių metų rezultatai ir jie palyginti su alternatyvių tiekėjų siūlymais. Gali kilti klausimas, ar toks viešųjų institucijų pakeitimas privačiomis yra politiškai įgyvendinamas, turint omeny stiprią prof-

sąjungų poziciją keliose Vakarų Europos šalyse. 6.1 pav. pateiktas vidaus rinkos institucijų modelis.

Kai viešojo sektoriaus reformų tikslas yra efektyvumas, jos gali būti orientuotos arba į paklausos, arba į pasiūlos pusę. Pirmuoju atveju reformos sustiprina individualaus pasiryži-



6.1 pav. *Pagrindinė vidaus rinkos modelio struktūra*

mo mokėti aiškumą. Antruoju atveju padidinamas sąnaudų efektyvumas. Dauguma viešojo sektoriaus reformų labiau orientuojasi į pasiūlos pusę. Decentralizavimo strategijos pertvarkė gamybos technologijas viešajame sektoriuje. Iš dalies panašiai veikė ir privatizavimo strategijos.

Netgi vidaus rinkos modelyje viešojo sektoriaus reformos akivaizdžiai pabrėžia pasiūlos vaidmenį. Jei pasiryžimą mokėti už individualias viešojo sektoriaus programas pavyktų labiau atskleisti, tada viešojo sektoriaus reformos būtų geriau informuotos. Tačiau didžiumoje dabartinės vadinamosios administracinės politikos krypčių paklausos pusės matai beveik neegzistuoja. Tikriausiai išradingumas ieškant keleto tokių matų, kurie galėtų padėti atskleisti tikruosius ketinimus mokėti už viešojo sektoriaus paslaugas, neprilygo efek-

tyvumo ir produktyvumo matavimo priemonių rafinuotumui. Šalia pasikliovimo beveik išimtinai vien įvairiais apmokestinimo būdais tik keletas priemonių buvo pripažintos tinkamomis atskleisti piliečių paklausą ištekliams paskirstyti (alokacijai) ir socialinėms išmokoms: kainų nustatymui, vaučeriams ir individualaus draudimo schemoms. Tomis priemonėmis nelabai buvo pasitikima reformuojant viešąjį sektorių, ir tame nepasitikėjime atsispindėjo savotiškas derinys, – intensyvi viešojo sektoriaus reformos veikla ir tuo pačiu metu piliečių preferencijų nepaisymas.

Decentralizavimo reformos sumažino administracinio darbo krūvį pagrindinių paslaugų sukūrimo įvairiuose politikos sektoriuose naudai. Centrinės valdžios kontrolės sumažinimas padidino lankstumą ir adaptavimąsi. Privatizavimo reformos gali padidinti konkurenciją, ir jos tikrai pašalino pasenusias reguliavimo schemas. Kai tam tikros veiklos rūšys išsklaidomos nepriklausomoms įmonėms, sąnaudos pradedamos skaičiuoti daug racionaliau, nors tuo atveju, jei rinkos spaudimas taptų per silpnas, tebėra X-neefektyvumo ir Y-neefektyvumo rizika.

Dereguliavimo reformų rezultatai mišrūs. Jie pasirodė menki finansiniame sektoriuje, tačiau komunikacijų sektoriuje sulaukta įspūdingo kainų sumažėjimo, ypač oro linijose. Dar bus matyti, ar elektros tiekimo sektoriaus ir telekomunikacijų dereguliavimas taip pat naudingas vartotojams.

Išvados

Viešojo sektoriaus reforma gali būti analizuojama kaip judėjimas žingsnis po žingsnio nuo *ex ante* perspektyvos prie *ex post* metodo. Nebūtina nueiti visą atstumą, galima žengti kelis žingsnius ir tada sustoti. Naujausias mėginimas yra pakeisti valdžią ir ilgalaikes sutartis kainų siūlymu ir trumpalaikėmis sutartimis. Viešasis sektorius turi būti pertvarkytas į grupę vidaus rinkų, kur politikai sudaro sutartis su paslaugų teikėjais. Ankstesnieji žingsniai *ex post* modelio link, kaip atrodo,

sutampa su organizacijų tyrimo išvadomis, o valdžios pakeitimas mainais, kaip regis, prieštarauja sandorių išlaidų teorijai. Ir jis neišsprendžia amžinos problemos – kaip pagrįsti viešųjų paslaugų paklausą piliečių teikiamomis pirmenybėmis.

Trys pagrindiniai viešojo sektoriaus reformos tikslai – efektyvumas, lygybė ir taupymas – smarkiai susiję, nors jie konceptualiai skirtingi. Tuo metu, kai du pirmieji tikslai gali reikalauti padidintų viešųjų išlaidų, paskutinis tikslas pabrėžia, kad viešosios išlaidos privalo sumažėti. Tačiau tai, kas dabar vyksta po viešojo sektoriaus reformos iškaba, yra pirmiausia ir pagrindinai institucinė reforma, o ne išlaidų mažinimo vadyba. Tai daugiau susiję su vyriausybės veiklos paskirstymo (alokacijos) atšaka, nei perskirstymo funkcijomis, iš kurių taupymas dabar laikomas svarbiausia, net jei jis prieštarauja lygybės principui.

Viešojo sektoriaus reformos gali apimti ir institucinę reformą, ir išlaidų mažinimo vadybą, tačiau toks derinys nėra būtinas. Viešojo sektoriaus reformų rezultatas gali būti padidėjusios viešosios išlaidos. Į efektyvumą orientuotos reformos gali nevesti prie mažesnių visuminių išlaidų, kadangi vienoje programoje sutaupyti ištekliai gali būti perduoti kitai programai. Tik išlaidų mažinimo politika sumažina viešojo sektoriaus dydį, ypač jei ji vykdoma socialinio saugumo sistemoje. 8 skyriuje dar bus analizuojama vidinės rinkos strategija. Ji rodo esant didelį nepasitenkinimą viešojo sektoriaus politinėmis reformomis ir išreiškia dalį to bendro poslinkio viešosios vadybos link, kurį aptarsime 7 skyriuje.

7

Viešoji vadyba, vadovavimas ir privatizacija

Politikos formavimas ir jos įgyvendinimas neabejotinai užima svarbią vietą viešajame sektoriuje. Visos viešajam sektoriui priklausančios institucijos turi veikti efektyviai ir spręsti būtinas problemas. Kaip tai daroma? Dažniausiai tarptautinėje literatūroje sutinkamas klausimas – kas yra viešoji vadyba (Kooiman, Eliassen, 1987; Metcalfe, Richards, 1987)? Jeigu tai ne tie patys tradiciniai viešojo administravimo principai (žr. įžangą) ar įprastas viešųjų gėrybių teikimas, kurį propaguoja valstybės finansų modelis, tada kas? Dideliame viešajame sektoriuje lyderio vaidmuo tampa esminis, tačiau kaip apibrėžti „vadovavimą" viešosioms institucijoms?

Daugelyje šalių valstybės sektoriaus plėtra prasidėjo šiame amžiuje. Mišrios ekonomikos modelis – be išlygų pripažintas kaip EBPO modelis, nubrėžiantis ateičiai santykius tarp viešojo ir privataus sektoriaus – stabilizavosi viešajam sektoriui apėmus apie 50 proc. visų išteklių, iš kurių maždaug 50 proc. atitenka viešajam vartojimui bei investicijoms, o likusius 50 proc. sudaro socialinės išmokos bei valstybės skolos aptarnavimas; tokia, vidutiniškai imant, yra struktūra kiekvienoje iš dvidešimt keturių EBPO priklausančių šalių[1].

Pradinė viešojo sektoriaus plėtra išplėtotos ekonomikos šalyse jau baigėsi, nusistovėjo ir valdžios mastas, apimantis di-

[1]Šiuo metu Ekonominei bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai priklauso 29 šalys. – *Red. past.*

delį visuomenės išteklių kiekį. Bet lieka neišspręsta pagrindinė problema – kaip tvarkyti viešąjį sektorių? Kai milžiniškos lėšos yra skirstomos per valstybės biudžetą, neišvengiamai būtina pasirinkti tinkamus viešosios vadybos modelius. Taip pat būtina priimti teisingus sprendimus, suplanuoti jų įgyvendinimo schemas bei nustatyti santykių su privačiu sektoriumi ribas.

Taigi susiduriame su paprastu klausimu: kokie yra viešosios vadybos ypatumai? Esama dviejų požiūrių, kaip vykdyti nusistovėjusias ir įprastas viešųjų institucijų funkcijas. Pirmuoju atveju manoma, jog egzistuoja viešojo administravimo mokslas, aiškiai ir tiksliai apibrėžiantis veiklos procedūras. Vadyba yra tinkama privačioms institucijoms, ypač pelno siekiančioms organizacijoms, o administravimas pagal tradicinius viešojo administravimo principus yra tinkamiausias modelis viešajam sektoriui priklausančioms institucijoms tvarkyti.

Antruoju atveju teigiama, jog valstybės institucijų veiklos nuostatai turėtų apibrėžti vadybos bei vadovavimo principus, kurie iš pagrindų skirtųsi nuo principų, taikomų privačiame sektoriuje, t. y. privačių lyderių vadybos principų ir veiksmų laisvės tam tikrų pelno maksimizavimo tikslų atžvilgiu (žr. Dunsire, Hood, 1989). Kokie yra šių dviejų nuomonių apie viešojo sektoriaus institucijų valdymą privalumai ir trūkumai?

Esama nuomonės, jog vadybos sąvoka yra tik platesnės administravimo sąvokos dalis, nors tokiu atveju lieka visiškai neaišku, kokio tipo administravimas yra vadyba. Toks pasinaudojimas *per genus proximum* ir *differentia specifica*[1] požiūriu visiškai nepaaiškina, kas yra vadyba, nes administravimo sąvokai, kaip ir vadybos sąvokai, būdingos beveik tos pačios semantinės žabangos. Savo knygoje *Administration* (1973) Dunsire'as pateikia keturiolika „administravimo“ reikšmių – taigi kuri (kurios) būtų arčiausia(ios) vadybos sąvokai? Jei žodžio „biurokratija“ semantinės vingrybės salygoja ypatingas

[1]Genus proximum – artimiausia gentis; differentia specifica – rūšies skirtumas (lot.) – *Vert. past.*

dviprasmybes ir terminologinius prieštaravimus, o kitos platesnės sąvokos čia niekuo padėti negali, tuomet neišvengiamai turime sunkumų vertindami įvairius teiginius apie vadybos veiksmų prigimtį.

Anksčiau buvo gan tvirtai tikėta, jog išteklių paskirstymas per biudžetą yra pranašesnis, jei lyginsime su jų paskirstymu per rinkos mechanizmą, o pastaruoju metu vis daugiau dvejojama, kaip turėtų būti tvarkomos viešosios institucijos. Koks yra geriausias tokių didelių žmogiškųjų bei kapitalo išteklių vadybos modelis? Pirmiausia pažvelkime į keletą literatūroje siūlomų modelių, tuomet aptarsime, ar vadovavimas viešosioms institucijoms skiriasi nuo vadovavimo privačioms organizacijoms ir kaip.

Viešoji vadyba kaip viešasis administravimas

Vyravo nuomonė, jog mokslas apie viešąjį administravimą turėjo suformuluoti viešųjų žinybų bei įstaigų veiklos principus – žr. tokios nuomonės klasikinius teiginius tokiuose vadovėliuose, kaip Simono, Smithburgo ir Thompsono *Public Administration* (1950) (Willoughby, 1927; Waldo, 1948, 1971; Hyneman, 1950; Thompson, 1964; Charlesworth, 1968; Marini, 1971; Benveniste, 1972). Vis dėlto aiškinimasis, kas yra viešoji vadyba, remiantis viešojo administravimo metodu, gali būti ne pati tinkamiausia išeitis, nors Charlesas T. Goodsellas knygoje *The Case for Bureaucracy* būtent taip ir daro, tik savaip interpretuoja kai kurias viešojo administravimo maksimas.

Viešajam sektoriui esant mažam, daugmaž buvo laikomasi tradicinio viešojo administravimo modelio, kurio, pavyzdžiui, laikėsi Woodrowas Wilsonas (1887) ar Maxas Weberis (1978). Tačiau susiformavus didelėms valstybės valdymo struktūroms, mokslas apie viešąjį administravimą nebepajėgė tiksliai apibrėžti įvairių viešojo sektoriaus sluoksnių sandaros ir veiklos bei pateikti išsamių siūlymų, kaip praktiškai

reikėtų spręsti pasirinktos veiklos politikos problemas (Hood, 1990; Hill, 1992).

Viešojo administravimo metodas nustatė principus, kurių daugiau ar mažiau laikytasi valstybės valdymo struktūrose, antrinėse ir vietos valdžios institucijose. Todėl viešosios teisės sistema ypač pabrėžė administracinio proceso taisyklių ir procedūrų svarbą. Viešųjų sprendimų priėmimas rėmėsi viešojo sektoriaus elementais, kitaip dar vadinamais *situacijomis*, kurios turėjo būti tvarkomos pagal standartizuotas procedūras, iš jų pagal teisės normas. Situacijos turėjo savo logiką, kuri ir sudarė administracinį procesą, kaip antai inicijavimą, paruošimą, sprendimą, įgyvendinimą. Reikalas turėti griežtas taisykles radosi iš siekimo užtikrinti teisėtumą ir teisinį lygiateisiškumą.

Valstybės tarnautojas buvo laikomas valdininku (biurokratu). Darbo sutartis grįsta viešosios vadybos filosofija, reikalaujančia atsidavimo visuomenės interesams. Atlyginimas retsykiais būdavo nedidelis, tačiau valstybės tarnautojas buvo samdomas visam savo darbingo amžiaus laikotarpiui, nors streikuoti jam drausta. Paaukštinimo tarnyboje sąlygos aiškios ir iš esmės priklausė nuo darbo stažo, o jam keliami uždaviniai rėmėsi objektyviais kriterijais, daugiausia kildinamais iš teisės mokslų. Viešasis administravimas hierarchinis, visa atsakomybė tekdavo aukščiausiajai vadovybei, vyravo griežtas darbo pasidalijimas, o kiekvienas valstybės tarnautojas turėjo itin siauras veiklos funkcijas.

Valstybinio tarnautojo sąvoka pabrėžė atsakomybę ir pareigą. Vadinamųjų „tarnybinių pareigų" vykdymas buvo privalomas visiems valstybės tarnautojams – tiek šalies, tiek ir vietos valdžios struktūrose su kai kuriomis nedidelėmis išimtimis (raštvedžiai, pagalbinis personalas). Buvo baudžiama už tyčines ar netyčines klaidas, padarytas valstybinėje tarnyboje.

Remiantis baudžiamuoju kodeksu, tarnybinių pareigų nuostatus buvo galima papildyti tiek vidiniais drausminės atsakomybės nuostatais, kurių reikalauta laikytis kiekvienoje viešosios valdžios institucijoje, tiek ir fiskaline valstybės

tarnautojo atsakomybe už žalą, padarytą valstybinėje tarnyboje. Todėl vadovaujantis drausminės atsakomybės nuostatais buvo baudžiama dažniausiai ne tik už klaidas tarnyboje, bet ir už menkiausius nusižengimus, kuriuos padarius grėsė įspėjimas, laikinas nušalinimas ar pašalinimas iš pareigų arba atlyginimo sumažinimas. Tarnybos metu padaręs klaidą, valstybės tarnautojas turėdavo atlyginti nuostolius. Dėl pareigos ir atsakomybės akcentavimo orientavimasis į taisyklių laikymąsi buvo svarbiausias viešojo administravimo darbuotojų rūpestis.

Laikytis taisyklių buvo lengva tol, kol valstybės valdymo struktūra nebuvo didelė. Viešajame sektoriuje egzistavo taisyklių sistema, reguliuojanti tiek valstybinės valdžios, tiek vietos savivaldos veiklą. Viena, administracinę sistemą sudarė bendrosios taisyklės, kuriomis valstybinės valdžios institucijos vadovavosi ir sprendė įvairius uždavinius. Kita vertus, kiekviena valstybinės valdžios institucija turėjo tik jai vienai pritaikytas vidaus taisykles, kurios tiksliai apibrėžė jos funkcijas ir struktūrą.

Vietos valdžios institucijos – municipalitetai bei apygardų tarybos – dažniausiai buvo nedidelės, jų veikla galėjo būti reglamentuojama šalies valdžios ne tik bendruoju vietos valdžios įstatymu, bet ir specialiosios paskirties įstatymais, kurie įpareigoja vietos valdžią vykdyti šalies valdžios jai pavestas funkcijas bei pareigas, galbūt mainais už valstybines subsidijas. Be to, vietos valdžios autonomiją galėjo riboti ir teismo sprendimai.

Dar besikuriant administracinei sistemai Weberio idėjų kryptimi, manyta, jog biurokratija susimaišys su politine vadovybe, sudaryta laikantis atstovaujamosios demokratijos principų. Santykiai tarp biurokratijos ir demokratijos turėjo būti grindžiami tradiciniu politinių/administracinių funkcijų pasidalijimu, o politinei vadovybei palikta sprendimų priėmimo, biurokratijai – jų vykdymo funkcija (Page, 1985).

Esant nedidelėms valstybės valdymo struktūroms, viešoji vadyba buvo iš esmės apibrėžiama kaip administravimas, ki-

taip tariant, viešosios valdžios vykdymas pagal griežtai apibrėžtas taisykles. Daugiausia dėmesio buvo skiriama administracinei veiklai, formaliam sprendimų priėmimui ir jų įgyvendinimui nustatyta tvarka. Administraciniai klausimai laikyti svarbiausiais, nes siekta maksimaliai sustiprinti numatomumą bei teisinį teisingumą.

Tačiau viešojo administravimo modelis nebetiko ėmus augti valstybės valdymo struktūroms, kai jų paslaugų funkcijos pasidarė svarbesnės už administracines. Tad kaip tvarkyti dideles valstybės valdymo struktūras? Be to, išaugus viešajam sektoriui ir jo struktūrai tapus sudėtingesnei padaugėjo viešojo administravimo kritikos, kuri tam tikru mastu jau sutinkama ir Herberto Simono knygoje *Administrative Behavior* (1947) bei Paulo Appleby'io veikale *Policy and Administration* (1949).

Viešojo administravimo modelis ir ekonomikos teorija

Remiantis bendrąja organizacijos teorija galima teigti, jog Weberio ar Woodrowo Wilsono viešojo administravimo modelis geriausiai tinka stabiliai aplinkai, kai patikimais būdais siekiama konkrečių tikslų (Thompson, 1967; Mintzberg, 1979, 1983). Visa tai pirmiausia ir labiausiai tinka tik tai viešojo sektoriaus daliai, kurioje skirstomos vadinamosios viešosios gėrybės. Jei kalbėsime apie paslaugų teikimą, viešojo administravimo modelio prielaidos pasidaro nebetinkamos. Priemonių ir tikslų grandys gerovės valstybėje neatitinka Weberio teorijos reikalavimų. Tuo tarpu išplėtota valstybės valdymo struktūra užsiima ne tik viešųjų gėrybių paskirstymu, bet taip pat ir pusiau viešųjų arba privačių prekių ir paslaugų paskirstymu. Klasikinės viešosios gėrybės – tai tokios nedalomos gėrybės, kaip įstatymas ir tvarka, gynyba ir bendrasis šalies administravimas. Kai valstybinio valdymo struktūros buvo nedidelės, viešosios gėry-

bės sudarė beveik pusę viešojo sektoriaus vartojimo, dabar jos yra tik nedideli vienetai valstybės valdymo struktūrų skirstomose dalomose gėrybėse.

Lygiai kaip viešasis administravimas pateikė vieną išgrynintą pasiūlymą, kaip tvarkyti viešąją valdžią – idealų Weberio biurokratijos modelį, taip ekonomikos mokslas papildė klasikinę viešojo administravimo teoriją, esą yra vienintelis sprendimas, padėsiąs išspręsti, kiek didelis gali būti viešasis sektorius – tai valstybės finansų modelis.

Viešoji vadyba kaip valstybės finansai

Klasikinė rinkos teorija teigia, jog egzistuoja natūralios viešojo valdymo ribos. Remdamasi efektyvumo kriterijais ekonomikos teorija numato, kad valstybė didžiausią dėmesį skirs ypatingų prekių ir paslaugų – viešųjų gėrybių – skirstymui. O valstybės veiklos mastai priklausys nuo į gerovę orientuotų vertinimų, atliekamų nagrinėjant vartotojų preferencijas: naudojantis Wicksellio bendrąja taisykle arba vadinamosiomis Lindahlo mokestinėmis kainomis. Lygiai kaip Weberio viešosios vadybos modelis veda prie vadybos procedūrų racionalumo, taip valstybės finansų modelis – prie racionalaus viešojo sektoriaus dydžio. Pripažįstant viešosios vadybos būtinumą – nes rinka nesusitvarko su išorinėmis pasekmėmis bei masto ekonomija, kartu pripažįstamos valstybės veiklos mastų natūralios ribos, nustatomos remiantis efektyvumo sąvoka (Buchanan, 1967).

Vykstant didelio potencialo viešojo sektoriaus plėtros procesui vadinamosiose kapitalistinėse šalyse, valstybės finansų modelis paseno. Viešųjų gėrybių sąvoka neturi jokios aiškinamosios galios nagrinėjant valdžios, centrinės ar vietinės, biudžetinę veiklą.

Viešųjų gėrybių sąvoka paaiškina tik kokius 10 procentų vidutinio EBPO valstybės biudžeto straipsnių, pačiam biudžetui paskirstant trečdalį šalies išteklių. Vis dėlto kadaise įti-

kinamomis laikytos teorijos miršta iš lėto. Savo autoritetingoje valstybės finansų studijoje Musgrave'as ir Musgrave'as (1989) teigia, jog viešoji vadyba racionaliai papildo paskirstymą rinkos mechanizmu. Kad ir kas greta viešųjų gėrybių sudarytų biudžetą, tai visada bus pajamų perskirstymas, kuris yra teisingumo funkcija. Viešoji vadyba – tai arba viešųjų gėrybių paskirstymas pagal esamas ir atskleistas preferencijas, arba pajamų perskirstymas keičiantis tiek rinkų, tiek ir biudžetų veiklos premisoms.

Taigi socialinių išmokų straipsnių atsiradimas viešojoje vadyboje modelio neišgelbsti, nes skirti efektyvumą ir teisingumą viešojoje vadyboje nėra naudinga. Juk didesnę valstybės skirstomų išteklių dalį sudaro pajamų perskirstymas. Vyriausybė imasi viešosios vadybos, siekdama pateikti kiekvienam piliečiui tokias pačias prekes arba paslaugas vienodomis sąnaudomis ne todėl, kad tai efektyvu, bet todėl, kad teisinga. Be to, keletas biudžeto straipsnių yra skirta prekėms ir paslaugoms, kurių piliečiai nereikalauja arba kurios turi atvirkštinį poveikį pajamų perskirstymui. Ekonominis viešosios vadybos modelis – valstybės finansų tradicija – gali būti taip pat teoriškai patrauklus kaip ir Weberio biurokratijos modelis. Tačiau viena ir kita jau atgyveno.

Viešojo administravimo sąrangos saulėlydis

Tradiciniai viešosios vadybos modeliai – Weberio biurokratijos modelis ir valstybės finansų modelis – teigia, jog valstybės valdymo struktūros turėtų būti mažos ir sudarytos laikantis aiškiai apibrėžtų taisyklių, kurios garantuoja numatomumą ir teisėtumą. Tačiau valstybės valdymo struktūros jau nebėra mažos, o didelių valstybės valdymo struktūrų veikla negali būti paremta į taisykles orientuota elgsena – tradicinį viešąjį administravimą. Keletas pokario laikotarpio administracinių reformų susilpnino tradicinio viešojo administravimo modelio, kaip viešojo sektoriaus tvarkymo metodo, pozicijas.

Dabartinis viešasis sektorius yra ypač sudėtinga išteklių paskirstymo sistema, veikianti nuolat kintančioje aplinkoje, tad valdymas turi itin lanksčiai spręsti sudėtingiausius klausimus. Valstybės valdymo struktūros yra ne tik didelės, bet sunku nustatyti ir jų ribas (Hanf, Scharpf, 1978; Hood, Schuppert, 1987).

Greta standartinių biudžetinių operacijų įvairiais valstybės valdymo struktūrų – šalies, regioninės ir vietos valdžios – lygmenimis viešosios institucijos skirsto gana didelius išteklius ir už įprastinių biudžetinių operacijų ribų. Valstybei priklausančių akcinių bendrovių ar valstybinės valdžios institucijų, kurios laikosi iš mokėjimų už paslaugas, didžiulės pinigų sumos paskirstomos ne per biudžetą, taip pat ne per vietos savivaldos įmones. Niekas tiksliai nežino, kokio dydžio yra viešasis sektorius vidutinėje EBPO šalyje (Rose, 1984), nors kiekvienam piliečiui tai aktualu žinoti (Rose, 1989).

Viešojo sektoriaus reformų esmę galima apibūdinti pateikiant skirtumą tarp taisyklių ir tikslų. Būta įvairių bandymų sumenkinti taisyklių svarbą, mėginta pabrėžti, kad tikslas svarbiau už viską. Neklauskite, ką galite daryti, klauskite, kokiam tikslui tai jau padaryta. Ir nesvarbu, ar kuris nors sprendimas arba veiksmas atitinka vienokį ar kitokį tam tikros teisinės sistemos paragrafą – svarbu jo funkcija ir tikslai. Taigi ketinimai – tikslai ir priemonės – viešajame sektoriuje dažnai yra dviprasmiško pobūdžio (Wildavsky, 1979).

Jeigu taisyklės buvo įprasta viešojo sektoriaus valdymo priemonė, kuri, kaip manyta, varžė tam tikrų technologijų įvairiems tikslams siekti taikymą, tai visos dabartinės reformos – biudžetinės, teisinės ir decentralizacinės – reiškia vieną ir tą patį: ne procedūros svarbiausia, bet tikslai, kurie yra gyvybiškai svarbūs visų piliečių gerovei.

Perėjimas nuo taisyklėmis pagrįsto valdymo prie valdymo formos, orientuotos į tikslus viešajame sektoriuje, pirmiausia turėjo įtakos biudžetinėms procedūroms – atsisakyta biudžeto straipsnių ir pereita prie tikslinių programų. Šiam perėji-

mui valstybės biudžete, prasidėjusiam septintąjį dešimtmetį, prireikė ne vienerių metų, o vietos valdžios biudžetuose jis prasidėjo aštuntąjį dešimtmetį ir vyko daug greičiau. Užmojai buvo dideli, tačiau praktika tik patvirtino teorinę racionalių priemonių, būtinų formuojant biudžetą, kritiką (Wildawsky, 1986, 1988a). Daug dirbta keičiant veiklos rūšių įvardijimą, tačiau biudžetinis procesas liko nepakitęs – dėmesys buvo sutelktas ne į tikslus, o į realiąsias sąnaudas. Antrąją inovacinės strategijos pakopą kai kuriose šalyse sudarė bendrųjų įstatymų leidyba.

Trečioji pakopa, papildanti programinio biudžeto ir bendrųjų įstatymų įvedimą, buvo decentralizacijos procesas, kuris Vakarų Europoje apėmė daugelį veiklos aspektų: valdžios įgaliojimų perkėlimą iš sostinės; valstybinės valdžios funkcijų perdavimą vietos valdžios institucijoms; sprendimų priėmimo kompetencijos patikėjimą žemesnėms valstybinėms valdžios institucijoms; vietos valdžios restruktūrizavimą siekiant sustiprinti šią valdžios grandį, ypač reformų įgyvendinimo metu; privačios vadybos metodų įdiegimą į viešųjų institucijų valdymą.

Fundamentalus viešojo sektoriaus valdymo perorientavimas kai kuriose turtingose šalyse *de facto* patvirtino, kad tradicinis viešasis administravimas nebetiko. Taisyklių laikytis gali administracinis personalas, o tikslus įgyvendinti turi specialistai. Tokio atskyrimo Weberio modelyje nėra.

Didelėms valstybės valdymo struktūroms nebūtina turėti daug administracijos darbuotojų; užtat joms reikalingos įvairaus profilio specialistų grupės, kurios vykdytų savo funkcijas vadovaudamosi profesionalia patirtimi. Jos turi žinoti, kas turi būti padaryta, o ne kaip tai turi būti atliekama, nes veiksmų logika bus grindžiama ne tarnybos nuostatais, bet profesiniais kriterijais apibrėžtomis žiniomis. Didelis specialistų skaičius valstybės tarnyboje turėjo esminės įtakos valstybės tarnautojo sampratos formavimui, taip pat jų profesinių sąjungų statusui bei viešųjų institucijų vadybos pobūdžiui.

Viešoji vadyba kaip planavimas

Esant didelėms valstybės valdymo struktūroms būtina pasitikėti specialistais, kurie susiję su prekių ir paslaugų teikimu. Ne tiek svarbu griežtai laikytis taisyklių sprendžiant įvairius klausimus, kiek efektyviai tvarkytis kuriant ir teikiant prekes ir paslaugas. Kaip valdyti viešąjį sektorių kada itin sureikšminamas profesionalumas? Atsakymas būtų vienareikšmis – planuojant. Kas iš viso yra planavimas (Wildavsky, 1973)?

Būta nuomonių, kad planavimas yra vienintelė išeitis. Aštuntąjį dešimtmetį viešoji vadyba daugelyje šalių virto planavimu. Planuota visais valdžios lygmenimis: žemiausioje pakopoje planavo vietos valdžia, tarpinėje – regiono valdžia, o aukščiausioje pakopoje – šalies valdžia. Planuota ir vieneriems, ir penkeriems metams į priekį. Užsimota daug, kiekvienas politiką formuojantis sektorius turėjo trumpalaikius ir ilgalaikius planus, tačiau rezultatai pasirodė esą gana prieštaringi arba visiškai nuviliantys. Išsamaus programinio planavimo priemonėmis turėjo būti numatomi teminiai procesai viešajame sektoriuje, įgyvendinami specialistų jėgomis.

Planavimo teorija paremta vadinamąja Barone'o teorema (1 skyrius). Ji teigia, kad egzistuoja du esminiai paskirstymo mechanizmai – planuojančios ministerijos biudžetas ir privataus sektoriaus rinka. Barone'o teorema taip pat teigia, kad abu mechanizmai gali atitikti standartines efektyvaus išteklių paskirstymo sąlygas tiek iš vartotojų pusės, tiek ir gamyboje, taip pat ir bendrojo socialinio efektyvumo sąlygas, kurios reiškia, jog paskirstant kiekvieną prekę ir paslaugą ribinė vertė prilygsta ribinėms sąnaudoms.

Vis dėlto teorema yra tik teorema. Ji nepateikia jokios institucinės teorijos apie tai, kaip esant dabartinei planavimo sistemai reikėtų įgyvendinti bendrąsias optimalumo sąlygas. Galiausiai nėra ir tokios planavimo sistemos, kuri padėtų įgyvendinti Barone'o idėjas.

Planuotojai neturi tiek žinių, kad galėtų konkretizuoti visas Barone'o lygtis, kuriose ištekliai siejami su gamybos

galimybėmis, o prekės ir paslaugos – su poreikiais. Be to, planuotojai arba vykdytojai neturi jokio akstino vykdyti Barone'o modelio sąlygas, nes planinėje ekonomikoje paskatoms vietos nėra.

Siekdami sukurti efektyvią planavimo sistemą, planuotojai plačiai išbandė indikatyvųjį planavimo metodą. Jie norėjo numatyti daugiau ir neapsiriboti tik galimų įvykių kontrole. Tačiau didelių valstybės valdymo struktūrų aplinka esti itin nepastovi ir planingam darbui nepalanki. Teko suprasti, kad planavimas nėra tas modelis, kuris tiktų valdyti viešąjį sektorių.

Pirma, prognozuojant buvo daromos didelės ir besikartojančios klaidos. Antra, laikas ir vėlgi kasdienės situacijos vertė sprendimus priimančius asmenis daryti išimtis numatytuose planuose. Abiejų rūšių nukrypimai nuo plano vienodai veikė planavimą mažindami entuziazmą. Šiandien mažiau kalbama apie planavimą, o daugiau dėmesio skiriama lanksčių ir galinčių prisitaikyti kintamomis sąlygomis ar aplinkybėmis struktūrų kūrimui, t. y. tokių struktūrų, kurios galėtų greitai reaguoti. Viešosios institucijos turėtų priminti ne pilis, o palapines, kurias prireikus galima greitai sulankstyti (Hedberg et al., 1976; Starbuck, 1976).

Planavimo strategija puikiai atitiko tikslinių programų biudžeto ir bendrųjų įstatymų idėją. Planuoti, jei tai įmanoma, turi aukščiausio lygio viešosios valdžios institucijos. Vis dėlto lieka neaišku, ar planavimas, kaip valstybės valdymo bendrasis modelis, tinka decentralizuotų organizacijų sistemai. Jei planavimas kaip išteklių paskirstymo mechanizmas netinka, galbūt tuomet viešoji vadyba turėtų būti pertvarkyta į kvaziprivačią vadybą?

Viešoji vadyba kaip kvaziprivati vadyba

Kai kuriose šalyse politinė valdžia pritarė platesnio privatizavimo reikalavimui, tuo pačiu metu dažnai teigdama, kad

socialinės gerovės paslaugos turėtų būti teikiamos visiems piliečiams vienodai neatsižvelgiant į jų perkamąją galią.

Devintąjį dešimtmetį privatus sektorius kai kuriose šalyse sustiprino savo pozicijas sveikatos apsaugos sistemoje. Tai galėjo atsitikti kilus nepasitenkinimui sveikatos apsaugos sistemos sudėtingumu, dydžiu ir biurokratija viešajame sektoriuje. Atsiradus poreikiui paįvairinti sveikatos apsaugos paslaugų pasiūlą bei norui grįžti prie senosios sistemos, kur vyravo asmeniškesni paciento ir gydytojo santykiai, privatizacijos procesas pagreitėjo: įsisteigė nedideli sveikatos apsaugos centrai, atsirado daugiau privačia praktika besiverčiančių gydytojų, imta bendrai siūlyti tiek valstybines, tiek ir privačias paslaugas, atsidarė naujos privačios ligoninės.

Gerovės valstybės ideologija, pabrėžusi standartizavimą ir lygių paslaugų lygiomis kainomis principą, dabar nebepirmauja kaip anksčiau, kada gerovės valstybė greitai ir be atvangos augo. Centrinės ir regioninės planavimo institucijos ėmė atsižvelgti į tokias rinkos vertybes kaip vartotojo suverenumas, efektyvumas ir produktyvumas bei pasiūlos įvairovė. Devintąjį dešimtmetį daug municipalitetų ir apygardos tarybų pasirinko privatizaciją kaip vieną iš alternatyvų padengti daug išlaidų reikalaujančias programas.

Kai kurios vietos valdžios institucijos disponuoja nemaža turto dalimi. Ar juos tvarkytų pati administracija, ar vietinės akcinės bendrovės, municipalitetai yra atsakingi už milžiniškas kapitalo investicijas įvairiose infrastruktūros, statybos bei įrangos srityse. Siekdami didesnio efektyvumo ir produktyvumo viešajame sektoriuje, municipalitetai ir apygardos tarybos pradėjo ieškoti strateginių būdų savo kapitalo vadybai pagerinti.

Viešoji kapitalo vadyba visada buvo orientuota į teisines normas, kurių tikslas – užkirsti kelią išeikvojimui, spekuliavimui ir lėšų panaudojimui ne pagal paskirtį. Municipalitetų bei apygardų tarybų turimų pagrindinių fondų vertei rinkos kainos nedaro jokios įtakos, o jų naudojimas apskritai nėra susie-

tas su gaunamomis klientų įmokomis, susiklostančiomis rinkos metodais. Kai kurios vietos valdžios institucijos inicijavo naujas kapitalo vadybos strategijas, kad gautų naudos iš turimų pagrindinių fondų pagal jų rinkos vertę.

Viešoji vadyba kaip privatizavimas

Viešoji vadyba tradiciškai pasireiškia tuo, kad vyriausybė, jos žinybos ir jos bendrovių vadybos teikia didelį prekių ir paslaugų kiekį, norėdamos patenkinti, tarkim, sveikatos apsaugos, švietimo, socialinės rūpybos, geriamo vandens, atliekų šalinimo, energijos bei infrastruktūros poreikius.

Didžiąją dalį infrastruktūros prekių bei socialinės gerovės paslaugų parūpina šalies arba vietos valdžios institucijos, kurios steigia gamybos padalinius, nustato gamybos technologiją ir siūlo tas paslaugas iš esmės nemokamai. Vis dėlto lieka neaišku, ar valstybės valdymo struktūros tikrai visada turėtų būti pagrindinės šių prekių gamintojos ir paslaugų teikėjos? Viena alternatyva vietos valdžios institucijoms – pasinaudoti privačių rangovų paslaugomis skelbiant paraiškų konkursus, kur galės pasireikšti rinkos dėsniai. Nors paslaugų teikimas būtų viešas, produkcija būtų privati. Kai kuriose valstybėse tiek šalies, tiek ir vietos valdžios institucijos jau ėmė daugiau domėtis privatizavimu arba kvaziprivatizavimu, kai į pagalbą pasitelkiami rangovai.

Daugeliu atvejų sutarčių sudarymo, kaip alternatyvos patiems gaminti produkciją, imamasi daugiau dėl personalo trūkumo, o ne ideologiniais ar efektyvumo sumetimais. Kadangi sutartys dažniausiai sudaromos techninių paslaugų teikimui, nereikėtų manyti, jog tai pagrindinė alternatyva tobulinant viešąją vadybą. Tiesa, viešajame sektoriuje bus einama privatizavimo link, bet tai vyks įvairiomis formomis, kurios bus aptartos vėliau. Privatizavimas yra sudėtinga sąvoka, apimanti visą alternatyvių strategijų įvairovę.

Viešoji vadyba kaip nusivylimas

Prieš pradedant konkretizuoti viešosios vadybos modelį, kuris tiktų didelėms valstybės valdymo struktūroms, veikiančioms neapibrėžtoje aplinkoje, būtina iškelti esminį klausimą – ar adekvati viešoji vadyba yra iš viso įmanoma? Nauji apibendrinimai administravime, veiklos ir politikos įgyvendinimo tyrimuose, taip pat organizacijos teorijoje leidžia teigti, kad viešųjų institucijų veiklos tikslai nėra sistemiškai apibrėžti, o veikimo priemonės – visiškai nepatikimos (March, Olsen, 1976; Pressman, Wildavsky, 1984; Hogwood, Peters, 1985).

Taigi ištyrus įvairias veiklos kryptis paaiškėjo, kad visapusiškų ir racionalių sprendimų priėmimas neteko prasmės, nes priimant plataus masto politinius sprendimus paprasčiausiai neįmanoma pasiekti visų numatytų tikslų. Viešosios institucijos nėra pritaikytos didelio masto reformoms. Pertvarkai reikia kitų būdų, o ne kardinalių politinių reformų, paremtų didelio masto esminiais sprendimais. Tikslų įgyvendinimo planavimas tolydžio darosi sunkesnis.

Visapusiškas politikos formavimas jau nebėra parankus viešosios vadybos modelis viešajame sektoriuje. Jei racionalių sprendimų modelis nėra alternatyva, o riboto racionalumo modelis taip pat ne išeitis, tuomet tikriausiai galėtume daryti išvadą: viešoji vadyba dideliame viešajame sektoriuje reiškia tai, jog žinant sprendimą ieškoma problemų, vadovavimas atiduodamas į likimo rankas, dalyvavimas sprendimuose – nenusakomas.

Nors priimant sprendimus ir juos įgyvendinant egzistuoja vadinamoji šiukšliadėžės procesų rizika, kelianti tikrą pavojų dideliame viešajame sektoriuje, iracionalus modelis yra nepageidaujamas. Vis dėlto viešosios vadybos perspektyvos nėra jau tokios apgailėtinos. Kai kuriose šalyse didžiausi išbandymai viešajai vadybai kyla ne dėl nesistemingos politikos bei chaotiško jos įgyvendinimo, bet paprasčiausiai dėl produktyvumo trūkumo. Dideli viešieji sektoriai dešimtyje

EBPO šalių serga vadinamąja Baumolio liga. Kitaip nei privačiame, viešajame sektoriuje neigiamas produktyvumo augimas gali tęstis ne vieną dešimtmetį.

Viešoji vadyba kaip vertinimas

Viešojo sektoriaus duomenys rodo ryškius išlaidų svyravimus tarp įvairių panašaus profilio viešųjų organizacijų, vertinant jas pagal standartinius kriterijus. Šie išlaidų skirtumai pastebimi tiek makro-, tiek ir mikrolygmenyje. Kodėl? Nevienodos gamybos sąlygos? Nevienodi paslaugų kokybės standartai? O gal neefektyvumas? Administracinės išlaidos tarp įvairių valstybinių institucijų gali skirtis 2 ar 3 kartus, o tai reiškia, jog daugiau išleidžiančios galėtų pasimokyti, kaip pagerinti savo veiklą iš tų, kurios turi nedidelius administracinius personalus.

Be to, viešajame sektoriuje reikia konkurencijos, o tam visai nebūtina imtis stambaus masto privatizavimo. Tiesiog užtenka pasistengti suprasti, kaip įvairios organizacijos skiriasi savo produkcija bei sąnaudomis ir kodėl taip yra. Daugelyje šalių visapusiškai praktiškos valdymo filosofijos formavimasis valstybės sektorių pasuko nuo *ex ante* perspektyvos *ex post* kryptimi. Pasibaigus Antrajam pasauliniam karui šalių vyriausybės pareiškė, jog tik planuojant galima tinkamai naudoti milžiniškus viešojo sektoriaus išteklius. Tačiau devintąjį dešimtmetį naujoji valdymo filosofija skelbė, kad geriausias valstybinių valdžios institucijų bei valstybinių įstaigų valdymo būdas – jų veiklos rezultatų matavimas ir vertinimas.

Pradėjus taikyti įvairius planavimo technikos būdus, imta tolti nuo *ex ante* ir artėti prie *ex post* valstybinio valdymo formos. Todėl galima daryti prielaidas, jog viešojo sektoriaus darbo kokybę galima vienaip ar kitaip įvertinti. Laikantis šio požiūrio būtina nustatyti vertinimo kriterijus, kurie padėtų analizuoti viešųjų institucijų veiklą ir rezultatus. Vertinimo kriterijams priklauso ne tik standartiniai veiksmingumo ir

efektyvumo indikatoriai, bet ir tokie rodikliai, kurie mažiau paklūsta kiekybiniam apibrėžimui – tai vartotojo ir tarnautojo pasitenkinimas, teisinių procedūrų numatomumas bei lankstumas (11 skyrius). Pabaigoje derėtų pridurti, kad privatus ir viešasis sektoriai iš esmės yra skirtingi savo veiklos logika (Lawton, Rose, 1994).

Vadovavimas

Devintojo dešimtmečio pradžioje viešajame sektoriuje išaugo stipraus vadovavimo ir vadybos poreikis. Tai ryškus kontrastas aštuntąjį dešimtmetį vyravusiai darbuotojų dalyvavimo sprendimuose nuostatai. Nėra abejonių, jog stipraus vadovavimo formų paieškos viešajame sektoriuje sietinos su valstybių fiskaline krize, kilusia apie 1975 metus. Jos taip pat gali būti sietinos ir su pastangomis viešajame sektoriuje diegti kuo daugiau privataus sektoriaus principų. Vadovavimas privačioms organizacijoms dažnai laikomas ne toks dviprasmiškas ir prieštaringas kaip vadovavimas valstybinėms institucijoms.

Laikysimės nuomonės, kad egzistuoja skirtumas tarp vadovavimo privačiam sektoriui ir vadovavimo viešajam sektoriui, tačiau jis yra kiekybinio, o ne kokybinio pobūdžio. Be to, būtina pažymėti, jog vadovavimas viešajam ir privačiam sektoriui turi savų privalumų ir trūkumų. Lyginant vadovavimą viešajam sektoriui su vadovavimu privačiam sektoriui, būtina tai paminėti.

Organizacijos

Dažnai sakoma, kad šiuolaikinė visuomenė savo piliečius pavertė įvairių organizacijų nariais. Egzistuojant sudėtingam organizacijų tinklui, didėja reikalavimai ne tik valdymui, bet ir apskritai vadovavimui (Selznick, 1957). Organizacijos, viešosios ar privačios, yra žmonių sukurtos

institucijos, kurias galima sisteminti išskiriant tam tikrus bendrus bruožus. Kiekviena organizacija turi jai būdingą konstrukciją – nustatytą sąrangą, apibrėžiančią jos paskirtį, struktūrą ir funkcijas. Organizacijos turi savo tikslus, kurių siekia įvairiomis veiklos formomis, daugiau ar mažiau atitinkančiomis organizacijų funkcinę paskirtį. Organizacijoms svarbu vertybės ir tikslai, tačiau institucinės veiklos kokybė taip pat smarkiai priklauso nuo pasirinktų priemonių užsibrėžtiems tikslams siekti, kitaip tariant – nuo organizacinių technologijų.

Kai organizacijų vadovai apibrėžia jų preferencijas, toliau jau organizacijų vadybos reikalas yra parinkti praktiškas ir, reikia tikėtis, efektyvias technologijas. Organizacijos siekia tikrumo maksimaliai ribodamos tiek vidinį, tiek ir išorinį neapibrėžtumą. Siekdamos stabilumo, jos modeliuoja savo veiklą taip, kad vienokia ar kitokia nauja struktūra taptų organizacijos sistemos dalimi. Galiausiai organizacijos išlikimas priklauso nuo jos veiklos teisėtumo, o gyvybingumas – nuo jos aptarnaujamų vartotojų ar klientų atliekamo jos darbo įvertinimo. Šie parametrai būdingi kiekvienai organizacijai (Pfiffner, Scherwood, 1960; Blau, 1974; Mintzberg, 1979, 1983).

Pagal šias pagrindines organizacines savybes viešosios organizacijos paprastai skiriasi nuo privačiųjų. Kokias pasekmes tai sukelia vadovavimo funkcijai viešosios ir privačios vadybos atveju?

Sąranga

Ir viešosios, ir privačios organizacijos stengiasi kurti savo vidaus struktūrą formalios sąrangos priemonėmis, kai organizacijos nuostatai apibrėžia įvairių organizacijos skyrių sandarą ir funkcijas. Toks dokumentas daugiau ar mažiau nusako organizacijos tikrąją padėtį. Tiek viešojoje, tiek privačioje vadyboje svarbią reikšmę turi neformali organizacija, kuri lemia sėkmingą organizacijos veiklą (Bernard, 1938). Tačiau

abiejų tipų organizacijose gerai suvokiama, kas yra jų subjektas, kokios grupės tvarko bendrąjį sprendimų priėmimo procesą ir kokios užsiima jų įgyvendinimu.

Subjektas

Subjekto turinio atžvilgiu egzistuoja aiškus skirtumas tarp viešųjų ir privačių organizacijų. Viešųjų organizacijų subjektas yra politinė institucija, vyriausybė arba tauta – priklausomai nuo to, kaip apibrėžia konstitucija. Viešosioms organizacijoms būdingas vienas aiškus politinis aspektas – viešoji organizacija yra visuomenės arba valdžios – centrinės, regioninės ar vietinės – įrankis. Tuo tarpu privati organizacija pavaldi žmonėms, turintiems privačių interesų šioje organizacijoje – jos akcininkams arba jos nariams. Jie noriai palaiko organizaciją, kol jos veikla atitinka jų interesus.

Jei viešajai organizacijai dažniausiai būdingas privalomas pobūdis, nes dalyvavimas jos taryboje traktuojamas kaip pareiga visuomenei, tai dalyvavimas privačioje organizacijoje pagal interesus suteikia jai savanoriškumo pagrindą. Skiriasi ir vertybinis viešųjų organizacijų kontekstas, nes jos dirba bendrų interesų labui, bent jau teoriškai.

Privatūs interesai skiriasi nuo viešųjų savanoriška asociacija nuo privalomos. Viešoji vadyba turi kitokius įsipareigojimus laiko požiūriu nei privati vadyba, dėl to gerokai skiriasi ir vadovavimas. Viešoji vadyba pagal ankstesnius įsipareigojimus paremta valdymo tradicijos tęstinumu, todėl, net ir esant itin nepalankioms aplinkybėms, viešosios organizacijos veikla nenutraukiama. Tuo tarpu privačioje vadyboje susiklosčius panašioms aplinkybėms organizacija likviduojama. Privatus vadovavimas visiškai priklauso nuo suinteresuotų asmenų noro remti organizaciją finansais ar kitais ištekliais, o viešasis vadovavimas gali remtis valdžia, versdamas piliečius palaikyti viešąją organizaciją.

Viena yra vadovauti piliečiams, kita – palaikyti akcininkų ar profesinių sąjungų narių interesus. Valstybė negali ban-

krutuoti ar nutraukti savo veiklos, nes ji nėra paprasta organizacija (Sharpe, 1985). Politinis elementas viešojoje vadyboje turi didelę įtaką vadovavimo funkcijai. Jis išplečia viešosios vadybos veiklos centrą nuo siaurų specifinių interesų link neapibrėžtos visuomeninių interesų sampratos.

Visuomenės intereso sąvoka kaip nuostata daro didžiulį poveikį vadovavimo stiliui viešojoje vadyboje. Ja remiantis sustiprinama ir institucionalizuojama ypatinga etika, kurią Weberis dar vadina profesine (*Beruf*) (Parsons, 1947). Visuomenės interesas įsikūnija administracijos bei specialistų elgsenoje ir nuostatose, jį siekiama palaikyti įvairiais priežiūros mechanizmais.

Vis dėlto visuomenės interesų hipotezė nėra beribė viešojoje vadyboje, lygiai kaip privačiame valdyme nėra visiškai nepaisoma pareigos etikos. Visuomeninio pasirinkimo teorija atkreipia dėmesį į tai, kokio svarbumo vaidmuo tenka viešųjų organizacijų vadovų privačių interesų funkcijai (Breton, 1974). Šiuo atžvilgiu viešoji vadyba skiriasi nuo privačiosios ne savo esme, bet mastu, nes viešųjų organizacijų vadovai rūpinasi savo asmeniniais ar organizacijos interesais taip, kaip ir privačių organizacijų vadovai savais – jie veikia kaip organizacijos biudžetą maksimizuojantys biurokratai (Niskanen, 1971) arba kaip į plėtimąsi orientuotos įstaigos (Downs, 1967).

Be siaurų ir savanaudiškų interesų, privačios organizacijos vadovybė turi paisyti ir kitų aspektų. Vis dėlto subjekto prigimtimi jos daro esminį poveikį viešosios ir privačios vadybos turiniui.

Sprendimų priėmimas

Vienas būdingų skirtumų tarp viešosios ir privačios vadybos yra skirtumas tarp viešosios ir privačios organizacijos valdybos sudėties. Privačios organizacijos valdybos sudėtis aiškiai atspindi organizacijos subjekto interesų išsidėstymą, kurį apibrėžia tam tikra balsavimo procedūra. Tuo tarpu viešosios

organizacijos valdybos sudėtis grindžiama šiek tiek kitokiais principais. Jos valdybą gali sudaryti nusipelnę savo organizacijai nariai arba joje gali būti atstovaujama įvairiems interesams, apibrėžtiems pagal politinius ir profesionalumo kriterijus. Taigi valdybų sudėtis skiriasi ne kokybiškai, bet kiekybiškai.

Vadovauti privačiai organizacijai gali ne vien suinteresuoti asmenys, bet ir specialistai, o viešosios organizacijos vadovybės sudėtis gali būti tam tikrų interesų atstovavimo išraiška. Net ir tada, jei viešosios įstaigos vadovybė sudaroma pagal vienokią ar kitokią atstovavimo formulę, pripažįstant įvairius interesus, iš principo laikomasi požiūrio, jog pirmiausia būtina paisyti platesnių interesų, o ne vien tenkinti organizaciją sudarančių įvairių interesų grupių poreikius. Tuo tarpu privačios organizacijos vadovybė vargu ar ryžtųsi siūlyti atskirti pačios organizacijos interesus nuo patikėtinių tarybą sudarančių grupių interesų.

Sprendimų įgyvendinimas

Viešoji organizacija nuo privačios skiriasi ir sprendimų įgyvendinimo būdais, nes viešosiose organizacijose esti daug sunkiau įdiegti efektyvias sprendimus įgyvendinančias struktūras (Pressman, Wildawsky, 1984). Sprendimus įgyvendinančios struktūros veikia kiekvienos organizacijos skyriuose bei teritoriniuose padaliniuose. Viešosiose organizacijose tokios struktūros daug pajėgesnės nei privačiose.

Kiekvienos organizacijos sąranga nusako pagrindines jos sudedamąsias dalis: subjektą, sprendimus priimančias ir sprendimus įgyvendinančias struktūras. Viešosios organizacijos visuomeninė prigimtis pabrėžia organizacijos funkcinę paskirtį daug aiškiau nei privati organizacija (Crozier, 1964). Viešosios organizacijos formalioji sąranga leidžia šalinti dviprasmybes ir kurti stabilumą, tačiau ji lygiai taip pat gali sąlygoti ir painiavą, konfliktus bei nelankstumą. Privačioje organizacijoje minėti struk-

tūros elementai nėra taip smulkiai išskirstyti, todėl ir jų įtaka organizacijos veiklai yra daug mažesnė. Šį skirtumą atspindi šių dviejų tipų organizacijų tikslo funkcijos.

Tikslai

Dažnai teigiama, kad privati vadyba nuo viešosios skiriasi tuo, jog privati vadyba laikosi vienintelio ir svarbiausio tikslo – pelno maksimizavimo, o viešoji vadyba siekia įgyvendinti daugelį tikslų. Taigi atrodytų, jog ir tikslų konfliktų turėtų daugiau kilti viešosiose, palyginti su privačiomis organizacijomis.

Standartinė nuomonė, kad viešosios organizacijos nuo privačių skiriasi savo tikslais, buvo kritikuota teigiant, jog daugelio tikslų siekia ne tik viešoji, bet ir privati vadyba. Pelno maksimizavimas nėra vienintelis arba toks tikslas, kurį paprasta apibrėžti (March, Simon, 1958). Vis dėlto teigimas apie skirtumus tarp tikslų nėra be pagrindo.

Viešosios organizacijos siekia tikslų, kuriuos sunku kvantifikuoti, o tai reiškia, kad labai dažnai sunku įvertinti pasiektą rezultatą (Wildavsky, 1979). Viešosios organizacijos tikslas yra teikti paslaugas „gerai", „tinkamai" arba „efektyviai", tačiau ką tai galėtų reikšti? Nėra tokios priemonės, kuri padėtų tiksliai vertinti tokius tikslus. O privačiose organizacijose, kitaip nei viešosiose, egzistuoja tokia priemonė (pinigai) ir toks tikslas (pelnas). Tačiau tai nereiškia, jog privačios organizacijos nesiekia kitų tikslų, išskyrus pelno maksimizavimą (Simon, 1957), o viešosios organizacijos visiškai nesugeba apibrėžti savo siekiamų tikslų. Viešųjų organizacijų tikslai nuo privačių organizacijų tikslų skiriasi laipsniu, kuriuo įmanoma matuoti jų programinius tikslus.

Dažnai sakoma, jog viešosios organizacijos siekia dviejų svarbiausių tikslų: efektyvumo arba produktyvumo bei reikiamo proceso reikalavimų ir teisėtumo, ir manoma, kad jie prieštarauja vienas kitam. Tačiau nereikia pamiršti, jog tikslų konfliktas egzistuoja ir privačiose organizacijose. Jos taip pat turi

veikti laikydamosi tam tikrų deramo elgesio taisyklių. Ir nėra visada taip, jog sprendimas, padarytas laikantis reikiamo proceso reikalavimų, bus mažiau efektyvus už sprendimą, kurį priimant teisėtumo paisyta mažiau.

Kita vertus, tiesa yra ir tai, kad viešoji vadyba turi skirti daugiau dėmesio reikiamam procesui bei teisėtumui nei privačios organizacijos. Egzistuoja nuomonė, jog viešosios organizacijos reikalingos tam, kad pagarba reikiamam procesui bei teisėtumui būtų rodoma ir privačiose organizacijose. Privačioje vadyboje būtų mažiau paisoma teisėtumo ir teisingų procedūrų, jei tai nebūtų akcentuojama viešosiose organizacijose.

Privati vadyba nuo viešosios skiriasi ne tuo, jog vieno tipo organizacija siekia vieno tikslo, o kito tipo – kelių kitokių tikslų, bet tuo, jog viešosios organizacijos susiduria su vienu sunkumu – jų tikslai neturi kiekybinio apibrėžtumo, jie yra kokybinės prigimties. Todėl nepaprastai sunku įvertinti valstybės teikiamų prekių bei paslaugų naudingumą kitaip, nei apskaičiuojant jų teikimo sąnaudas, – vadovai reikalauja pateisinti tokių paslaugų teikimą ne vien jų sąnaudomis. To neužtenka. Būtini ir kiti įteisinti šaltiniai, kuriais galima racionaliai išsiaiškinti viešų prekių ir paslaugų paklausą (Brown, Jackson, 1978; Bruin, 1991).

Visuomenės lyderiai kelia sau tam tikrus tikslus ir naudojasi tam tikrais ištekliais siekdami tuos tikslus įgyvendinti. Tam tikrų rezultatų pasiekiama, bet kas gali pasakyti, koks buvo tos veiklos efektyvumas arba produktyvumas (Etzioni, 1964)? Kokia yra gera sveikatos apsauga? Koks yra tinkamas aprūpinimas keliais bei komunikacijomis? Taigi susiduriama su sudėtinga efektyvumo problema: ar numatyti tikslai jau pasiekti? O gal tai padaryti neįmanoma, nes tie tikslai neaiškūs arba iš viso nepasiekiami.

Susiduriama ir su kita – produktyvumo – problema: kiek reikia išteklių, kad būtų pasiektas tam tikras paslaugų lygis? Bet jei reikalavimai paslaugų kokybei per aukšti, tuomet lėšų bus skiriama be galo, be krašto. Ir kaip žinoti, koks yra tinka-

mų paslaugų kokybės lygis? Poreikių kiekis beribis, tad kas galėtų pasakyti, kuriuos poreikius tenkinti, o kuriuos ne?

Viešųjų organizacijų tikslų problema kyla iš jų kokybinės prigimties. Bepigu reikalauti viešųjų paslaugų kokybės, kai nereikia paisyti išlaidų. Privačiose organizacijose yra kiek kitaip: čia sąnaudos ir veiklos rezultatai matuojami tais pačiais standartais. Vadovavimas viešojoje vadyboje sunkus ne todėl, kad čia siekiama daug tikslų, bet todėl, kad tie tikslai yra itin kokybiniai.

Vertinimas

Tikslų kokybinė prigimtis turi įtakos vertinant visuomeninės organizacijos valdymą. Tuo tarpu privačios organizacijos valdymas vertinamas tiek konkrečiais apskaičiavimais, gautais ištyrus santykį tarp išteklių ir jų panaudojimo rezultatų, tiek ir vienokiais ar kitokiais satisfakcijos kriterijais (Cyert, March, 1963). Viešosios organizacijos veiklos vertinimas nėra taip aiškiai apibrėžtas, nes jo kriterijai skiriasi, o viešoji vadyba negali būti paremta tik pinigine aritmetika. Ji vertinama atsižvelgiant į to paties tipo organizacijos veiklą arba remiasi teisine tvarka, pagal kurią aukštesnio rango organizacijos tikrina žemesnės organizacijos veiklos teisėtumą. Veiklos patikrinimą taip pat gali inicijuoti kokia nors komisija, susipažinusi su organizacijos veikla ir priėjusi prie tam tikrų išvadų, kurios gali kelti įvairiausių abejonių ar prieštaravimų, nes našumo ar produktyvumo samprata nėra tiksliai apibrėžta.

Teisinis viešosios vadybos veiklos vertinimas yra nepalyginamai svarbesnis negu privačios vadybos. Dėmesys teisinei revizijai ir priežiūrai reiškia tai, kad taisyklės turi būti aiškiai suformuluotos, o veiksmai – dokumentuoti. Teisinė revizija gali apimti teisinę ar tam tikrą teismo sistemą. Ji gali būti administracinio ar profesionalaus pobūdžio, taip pat finansinė arba vertinanti pagal užsibrėžtus tikslus.

Įvertinti valstybinio valdymo veiklos našumą arba analizuoti produktyvumą nėra paprasta. Kartais beveik neįmanoma patikrinti, kaip kai kurie tikslai buvo įgyvendinti, o priemonių susikūrimas kitų tikslų labui išlaidų ir pajamų analizę daro nepriimtiną. Gali būti ir taip, jog efektyvumo kategorija išvis netinka, nes organizacija teikia paslaugas pagal visai kitus kriterijus (Mishan, 1981). Viešosios vadybos vertinimo proceso neapibrėžtumas apsunkina vadovavimą organizacijai. Esant tokiems sunkumams, vadovavimas tampa dar problemiškesnis, nes nėra aišku, ko galima tikėtis iš personalo darbuotojų, o esant būtinybei – kuo juos pakeisti. Kita vertus, nėra gerai ir tai, kad vadovybė nepatiria dėl vertinimo kylančios įtampos.

Taigi viešosios organizacijos veiklos vertinimas esti problemiškas (Wildavsky, 1979). Tačiau tai nereiškia, jog daug lengviau tikrinti privačios organizacijos veiklą, nes tiksliai apibrėžti pelno maksimizavimo ribas irgi nėra paprasta. Žinoma, tai neprilygsta sudėtingai revizijų ir priežiūros tvarkai, kuri taikoma viešosioms organizacijoms. Be abejo, tos sudėtingos priežiūros procedūros riboja viešosios vadybos vadovavimo galimybes.

Procedūrų viešumas

Vadovavimas viešajai organizacijai negali būti slaptas. Jam būdingas orientavimasis į procesų atvirumą. Nors kai kurioms organizacijoms leidžiama slėpti savo veiklą už slaptumo širmos, vis dėlto viešajai vadybai būdinga, jog vadovams privalu viešai skelbti savo sprendimus ir sudaryti sąlygas visuomenei susipažinti su raštiškais dokumentais. Esama įvairių mechanizmų, kurie padeda tikrinti, kaip vadovaujama viešosioms organizacijoms – tai atviri debatai, raštiški sprendimai, viešai skelbiami tarnybiniai paskyrimai, aiškūs sprendimų priėmimo bei naujų darbuotojų atrankos kriterijai, konkrečios apeliacijos procedūros. Tokia viešumo atmosfera skiriasi nuo at-

mosferos privačioje organizacijoje, kur slaptumas dažnai esti vykdomos veiklos sudedamoji dalis.

Privačioje organizacijoje, kitaip nei viešojoje, informacija esti daugiau strateginio pobūdžio. Vadovaujantis viešosios vadybos etika privalu teikti nešališką informaciją, tuo tarpu privačios vadybos principai su informacija liepia elgtis strategiškai, kad būtų apsaugoti organizacijos tikslai. Be to, skiriasi viešosios ir privačios vadybos specifika, nors to nereikėtų absoliutinti. Kadangi atviros ir patikimos informacijos teikimas viešojoje vadyboje savaime yra vertybė, daugelis priimtų įstatymų skirti saugoti ją.

Viešosios vadybos veiklai būdinga atvirai svarstyti klausimus, susijusius su kiekvienu sprendimu, kad piliečiai turėtų realią galimybę žinoti, kokiais argumentais grindžiamas kiekvienas sprendimas. Visai kitaip veikia privati vadyba, nes čia svarbiausia vertybė yra apsaugoti turimą informaciją. Tačiau, pavyzdžiui, valstybės biudžeto formavimo procese galima įžvelgti sąmoningą manipuliavimą informacija, o privačių organizacijų vadovybė tam tikromis aplinkybėmis atvirai ir išsamiai informacijai teikia ypatingos svarbos.

Taisyklės

Stiprus atvirumo akcentavimas turi įtakos įtvirtinant daugelį taisyklių, nustatančių viešosios vadybos tvarką. Aiškūs įvairių situacijų apibrėžimai leidžia struktūrizuoti procesus nesunkiai numatomu būdu. Visos problemos turi būti vertinamos nustatytais būdais, sprendžiamos apibrėžtu būdu ir įgyvendinamos tiksliai nurodyta tvarka. Taisyklės reglamentuoja visą viešosios vadybos vyksmą – darbuotojų parinkimą, įdarbinimą bei atleidimą, atlyginimus, darbo krūvį, sprendimus priimančias bei juos vykdančias struktūras. Šios taisyklės išdėstytos oficialiuose dokumentuose, jų vykdymą kontroliuoja specialios institucijos, jos sudaro profesinės etikos kodekso pagrindą.

Kai kurios taisyklės apibrėžia tai, kas savaime būdinga viešajai veiklai: nešališkumą, neutralumą, numatomumą. Kas be ko, reikalavimas griežtai laikytis šių taisyklių kartais kelia abejonių, tačiau kaip tik tai ir atskiria viešąją vadybą nuo privačios, kurios tokių pat taisyklių visuma neturi didelės reikšmės. Kartais sakoma, jog šios taisyklės be reikalo varžo viešųjų institucijų valdymą.

Tvirtinama, kad viešąją vadybą reikia išlaisvinti iš keleto taisyklių, ypač tokių, kurios kliudo efektyviai siekti tikslų. Tačiau būtina skirti taisykles, kurios reiškia paprasčiausius biurokratinius formalumus, nuo tų, kurios lemia viešumo esmę viešojoje vadyboje.

Numatomumas

Kaip ir kiti valdymo tipai, viešoji vadyba siekia stabilumo. Vadovaujant viešajai institucijai, būtina prisitaikyti prie nepastovaus gyvenimo, kada problemos keičiasi, o sprendimai sensta. Organizacijoms tenka susidurti su nuolatiniu įvairių įtakų srautu iš aplinkos, kurios veiksnių jos yra priverstos paisyti. Susidarius neapibrėžtoms situacijoms, viešosios vadybos veiksmai skirsis nuo privačios vadybos sprendimų. Privati vadyba stengsis veikti lanksčiai (Hedberg et al., 1976), viešoji vadyba, siekdama atsitverti nuo sumaišties, akcentuos inkrementalizmą (Wildavsky, 1984). Viešoji vadyba laikoma inkrementalia, o tai reiškia, kad jos programinis pagrindas yra nuolat apibrėžiamas mažai ką joje keičiant. Įvairūs nukrypimai, žinoma, galimi, tačiau stabilumą pasiekti galima apsaugant programinį pagrindą bei darant tik nedideles pataisas periferijoje. Esant neapibrėžtoms situacijoms, privati vadyba veikia pagal aplinkybes, kai tuo tarpu viešoji vadyba laikosi ankstesnių arba principinių įsipareigojimų (Braybrooke, Lindblom, 1963).

Inkrementalus požiūris į viešųjų sprendimų darymą pabrėžia viešosios vadybos pastovumą. Privati vadyba negali tikėtis

tokio pat stabilumo organizacijos plėtros ar delsimo atveju. Kita vertus, tenka pažymėti, jog inkrementalus požiūris į viešąjį sektorių susilaukė kritikos, nes jis neatsižvelgia į vadinamuosius nukrypimus nuo kurso arba rimtesnius nei periferiniai veiklos politikos pokyčius. Galimas daiktas, kad didžioji veiklos politikos reformų dalis susijusi su jau egzistuojančių programų keitimu, bet tai nereiškia, kad neįmanomi ir didesni pokyčiai (žr. Hogwood, Peters, 1983).

Technologijos

Viešoji vadyba, lygiai tiek pat kaip ir privati vadyba, priklauso nuo technologijų (Thompson, 1967). Neturėdami išsamios informacijos apie esamas technologijas, valstybinių institucijų vadovai negali siekti užsibrėžtų tikslų. Tačiau technologijų problema lieka labai opi, nes patikimų žinių apie priemonių ir tikslų sąveiką yra labai mažai. Hipotezės apie santykį tarp išteklių sąnaudų ir gaunamų rezultatų toli gražu ne visada pagrįstos (Rose, 1984).

Viešajame sektoriuje egzistuoja vadinamoji šiukšliadėžės procesų rizika, tai reiškia, kad ir tikslai neaiškūs, ir priemonės nepatikimos. Kokiu būdu viešosios vadybos vadovybė gali gauti patikimą informaciją apie numatytos programos vykdymą ir rezultatus? Galima teigti, jog šiukšliadėžės procesų rizika didesnė viešojoje nei privačioje vadyboje, nes viešojoje vadyboje dalyvavimas ne toks pastovus, tikslai apibrėžti ne taip aiškiai ir yra padrikesni, o priežasčių ir pasekmių santykis mažiau nuspėjamas.

Aukštojo mokslo organizacijos dažnai esti pavyzdys tokių institucijų, kurias kamuoja dažni šiukšliadėžės procesai (Enderud, 1977). Tikėtina, kad valdymas „iš viršaus žemyn“, ar tai būtų valstybės lygiu vykdoma išsami universiteto reforma, ar vietiniu lygiu sprendžiamas mokslo įstaigos padalinių koordinavimo būdas, patirs nesėkmę dėl tikslų ir priemonių neaiškumo ir nepatikimumo (Clark, 1983).

Tiesa, būta empirinių pasvarstymų, jog šiukšliadėžės modelis tik iš dalies tinka aukštojo mokslo institucijoms (Trow, 1984, 1985), nes ir tokio tipo organizacijos turi veikti pagal racionalumo normas, siekdamos susidoroti su aplinkos keliamomis problemomis, lygiai kaip ir kiekviena kita organizacija (Thompson, 1967). Vis daugiau viešųjų institucijų vadovų ieško galimybių papildyti savo žinias apie viešųjų programų technologijas, tačiau reikia pažymėti, jog kai kurių programų informacinė bazė esti neapibrėžto.

Administracija ir specialistai

Tiek privačiame, tiek ir viešajame vadovavime būtina derinti administracijos ir specialistų veiklą, kad organizacija dirbtų produktyviai. Abu valdymo tipai turi derinti administracijos reikalavimus su specialistų sprendimais (Parsons, 1947). Galima teigti, jog įtampa tarp šių dviejų valdžios veiksnių yra kur kas didesnė viešosiose, o ne privačiose organizacijose.

Viešosios organizacijos prigimtis verčia vadovus atidžiau laikytis administracinių procedūrų, kurios riboja specialistų valdžią. Specialistų aplinka skiriasi nuo aplinkos, kurioje siekiama administracinio efektyvumo. Vis dėlto viešoji vadyba daugiau priklauso nuo specialistų kompetencijos (Benveniste, 1972).

Viešojoje institucijoje valdymo funkcijas gali atlikti ir administracinis personalas, ir specialistai, todėl nėra lengva apibrėžti, kur turėtų vyrauti administracinė tvarka, o kur viską lemti specialistų sprendimai (Dunsire, 1973). Privačioje organizacijoje specialistų kompetenciją galima suderinti su bendraisiais vadybos tikslais, atskiriant funkcinį ir bendrąjį vadovavimą, o viešojoje vadyboje toks atskyrimas paprastai nepraktikuojamas. Įtampa tarp įprastos administracinės tvarkos ir specialistų reikalavimų yra tipiškas reiškinys viešojoje vadyboje.

Į taisyklių laikymąsi orientuotas viešosios vadybos pobūdis stiprina administracinės dalies organizacijoje vaidmenį. Gerai žinomą administracijos dydžio hipotezę, esą organizacijos administracinio padalinio augimo santykinis dydis mažėja didėjant organizacijos apimčiai (Starbuck, 1965), patvirtina empiriniai privataus sektoriaus tyrimai, o kaip yra viešajame sektoriuje? Įstaigos augimo modeliuose suabejota galimybe pritaikyti administracijos dydžio hipotezę administracijos padalinių santykiniams dydžiui viešosiose organizacijose nustatyti (Downs, 1967).

Kita vertus, socialinio draudimo institucijų (Blau, Schoenherr, 1971) bei akademinių institucijų (Blau, 1974) tyrimų išvados, kaip galima spręsti, patvirtina hipotezę, jog esama bendros tendencijos reikštis administracinei masto ekonomijai (Blau, 1974). Tačiau galima suabejoti, ar išaugus viešajam sektoriui priklausančiai organizacijai neišryškės priešinga tendencija – biurokratizacija, kai viešojoje institucijoje administracinis padalinys ims plėstis kitų padalinių sąskaita. Aišku yra tik viena – viešoji vadyba neabejotinai pabrėžia administracijos svarbą.

Organizacijos struktūra

Viešųjų organizacijų vadovai sutinka, kad organizacijos turi bendradarbiauti. Viešajai vadybai būdinga įvairiai išreikšta organizacijų tarpusavio priklausomybė (Hanf, Scharpf, 1978; Milward, 1982; Hjern, Hull, 1984). Ši priklausomybė veikiausiai sustiprėjo sudėtingoje šiuolaikinėje visuomenėje su jos gausiomis viešosios veiklos kryptimis.

Viešoji vadyba nustojo būti kažkas paprasta, kam pakanka šalies valdžios aiškiai išdėstytų veiklos principų, pagrįstų išsamiu viešosios veiklos tikslų ir priemonių žinojimu. Viešosios vadybos struktūrose kontrolę ir numatymą ėmė apsunkinti tarporganizacinė priklausomybė tarp šalies, regiono ir vietos valdžios, taip pat tarp valstybinių ir privačių institucijų (Pres-

sman, Wildavsky, 1984; Scharpf et al., 1975; Jones, 1980; Barrett, Fudge, 1981; Rhodes, 1981).

Viešosios vadybos kontrolės deficito teorija teigia, jog viešosios vadybos struktūrose hierarchija turi ribas. Tačiau tarporganizacinio priklausomumo teorija teikia galimybių, kurios leidžia viešųjų organizacijų vadovams kompensuoti kontrolės stygių kuriant bei įgyvendinant įvairius planus kartu su privačių organizacijų vadovybe ir taip sustiprinti formuojamos politikos numatomumą politikos tinklų ir geležinių žiedų prasme (Richardson, Jordan, 1979; Jordan, 1990; Rhodes, 1990).

Viešojoje ir privačioje vadyboje atsakomybe dalijamasi skirtingai. Viešojoje vadyboje hierarchinės pakopos paprastai apibrėžiamos detaliau, čia aukštesnės pakopos organizacijos atsako už tam tikrus žemesnės pakopos organizacijų veiklos aspektus. Viešojoje vadyboje vyrauja centralizacija, tuo tarpu privačioje decentralizacija derinama su visiška atsakomybe, matuojama kiekybiniais rodikliais.

Viešųjų institucijų valdymo bei kontrolės metodai riboja tų institucijų vadovų veiklą, o privati vadyba daugiausia rūpinasi ne procedūromis, o rezultatais. Vadinasi, viešojoje vadyboje matome sudėtingą superordinacijos ir subordinacijos sistemą, taisyklių, vienijančių autonomiją ir heteronomiją, įvairovę bei painią direktyvų sistemą, kuri aukštesniąją valdžią sujungia su žemesniąja (Peabody, Rourke, 1965; Sharkansky, 1979).

Viena teorija – sąlyginumo teorija (Pugh et al., 1969) – teigia, jog visų tipų organizacijos laikosi panašių struktūrinių principų. Organizacijos struktūra priklauso nuo tokių sąlyginumo veiksnių, kaip jos amžius ir dydis, jos naudojama techninė sistema, jos aplinkos tipas bei santykiai tarp vadovybės ir pavaldinių. Pagrindiniai organizacijos struktūros tipai – struktūros paprastumas, mechaninė biurokratija, specialistų biurokratijos tikslinis pobūdis (adhokratija) – atitinka ne visas, o tik kai kurias sąlyginumo veiksnių grupes (Mintzberg, 1979).

Dažnai sakoma, kad viešoji vadyba labiausiai primena mechaninės biurokratijos tipą. Tačiau viešojo sektoriaus plėtra verčia pripažinti, kad įvairovės viešosios vadybos struktūrose daugėja. Apskritai paėmus, kad ir koks būtų organizacijos tipas, jo struktūrinė sąranga iš esmės atspindi turinį. Šiai panašumo hipotezei nepritaria viešojo administravimo žinovai, kurie teigia, kad valdžios institucijos yra kitokios.

Vartotojai ir klientai

Privatus vadovavimas, kitaip nei valstybinis, reaguoja į vartotojų poreikius. Jis yra orientuotas į rinką – vadinasi, vartotojai, nepatenkinti įmonių veikla, turi išėjimo galimybę (Hirschman, 1970). Privatus valdymas yra priklausomas nuo mainų santykių su klientais, ir tas abipusiškumas išlieka tol, kol išlieka konkurencija.

Viešosios valdžios ir vartotojų santykių pagrindas yra kitas – valdžia. Tad ir valdymo įrankiai čia kiti. Kadangi viešoji vadyba pasižymi monopoliniais ypatumais, vartotojui belieka tik balso teisė, kuri esti daug silpnesnė nei išėjimo galimybė. Viešasis vadovavimas gali tikėtis vartotojo įmokų paprasčiausiai todėl, kad bus panaudota mokesčių valdžia, o tai rodo, jog viešoji vadyba daugiausia remiasi nesavanoriškumo principu. Kita vertus, viešosios vadybos prigimtis yra kur kas labiau rūpybinė, todėl ji tinka skirstyti prekes ir paslaugas tais atvejais, kai staigūs vartotojų poreikių pokyčiai yra nepageidautini.

Kadangi viešosios vadybos savybės yra pusiau monopolinės, tai turi įtakos ir vadovavimui, nes šiuo atveju daugiausia dėmesio skiriama ilgalaikiam planavimui ir programų tęstinumui. Tuo tarpu privatus vadovavimas pirmiausia stengiasi reaguoti į trumpalaikius vartotojų poreikių pokyčius ir prisitaikyti prie jų. Tačiau tai tėra laipsnio, o ne kokybinis skirtumas, nes privatus vadovavimas taip pat planuoja ilgiems laikotarpiams, o valstybinis valdymas reaguoja ir į piliečių pageidavimų pokyčius.

Vadovavimo stiliai

Radikalių skirtumų tarp vadovavimo viešosioms ir privačioms organizacijoms nėra, tačiau esama daug skirtumų, kuriuos sudėjus gausime du vadovavimo stilių modelius – viešąjį ir privatų. Pažvelkime į keletą šių skirtumų iš arčiau.

Inovacijos

Dažnai teigiama, kad privačių organizacijų vadovai nuo viešųjų organizacijų vadovų skiriasi nevienodomis galimybėmis diegti naujoves. Viešųjų organizacijų vadovai įsileisti naujovių neskuba, jie laikosi nustatytos tvarkos bei tradicinės veiklos modelių – biurokratizmo. Kita vertus, teigiama, jog ne visada yra taip. Išanalizavęs dviejų viešųjų įstaigų veiklą pagal situacijos modelį Peteris Blau (1955) įrodė, kad darbo vietos garantija bei autonomija įstaigoje padeda formuotis teigiamam požiūriui į organizacinius pokyčius bei apskritai į socialinius pokyčius. Todėl viešųjų organizacijų vadovai rūpinasi savo klientais, programų technologijomis ir veiklos kokybės gerinimu. Vis dėlto privačiame sektoriuje dėmesys inovacijoms didesnis, nes norint išlikti reikia keistis.

Motyvacija

Klasikinė viešojo administravimo teorija teigia, jog viešųjų organizacijų vadovai nuo privačių organizacijų vadovų skiriasi veiklos motyvais: kitaip nei pastarieji, viešųjų organizacijų vadovai orientuojasi į visuomenės interesus. Tuo tarpu viešojo pasirinkimo teorija tokio skirtumo tarp visuomeninių ir privačių organizacijų vadovų neišskiria. Tiek vieni, tiek ir kiti siekia jų privačią tikslų funkciją maksimizuoti. Tiek vieni, tiek ir kiti pabrėžia plėtros būtinybę, nes organizacijos plėtra prisideda prie jų privačių inte-

resų įgyvendinimo. Viešųjų organizacijų vadovams siekiant užsibrėžtų tikslų, gali pernelyg išaugti biurokratinis aparatas. Tačiau yra galimybė privačias biurokratų ambicijas panaudoti visuomeniniams tikslams. Tam reikia pasitelkti tinkamą mechanizmą, nustatantį privačios naudos paskatas puoselėti visuomenines vertybes (Jonsson, 1985).

Stabilumas

Viešosios organizacijos vadovybė į aplinkos pokyčius reaguoja ne taip greitai kaip privačios organizacijos vadovai. Tačiau tai nereiškia, kad viešosios organizacijos vadovai gali tikėtis turėti tas pačias pareigas iki gyvos galvos. Jie privalo taikytis prie politinių pokyčių, taip pat ir prie kintančių aplinkos poreikių (žr. Kaufman, 1985). Kaip ir privačių organizacijų vadovai, jie veikia pasitikėjimo pagrindu, tačiau apskritai paėmus viešųjų organizacijų vadovai savų subjektų atžvilgiu turi daugiau veiklos laisvės nei privačių organizacijų vadovybė. Viešosios institucijos retai panaikinamos visiškai, o visuomeninių organizacijų vadovai retai keičiami. Kai kurios vadovų darbo vietos suteikiamos iki gyvos galvos, o tai reiškia, kad asmuo gali būti pakeistas tik teismo tvarka.

Galia

Viešųjų organizacijų vadovai, norėdami išlaikyti įtakingus postus, turi mokėti derinti daugybę įvairiausių darbo įgūdžių. Jiems reikia gebėti rasti bendrą kalbą su politikais ir juos įtikinti, kad būtina skirti daugiau lėšų jų vadovaujamoms institucijoms ir kad tos institucijos yra labai reikalingos. Jie taip pat susiduria su įvairių interesų grupių siekiais dalyvauti priimant sprendimus, be to, privalo rūpintis savo organizacijos profesine kompetencija. Sėkmingai dirbantys viešųjų organizacijų vadovai gali naudotis didele veiksmų laisve.

Teigiama, jog siekimas būti nepriklausomai būdingas viešajai valstybei, kita vertus, akivaizdu tai, kad valstybinių institucijų vadovai taip pat gali tapti įvairių veiksnių, siekiančių daryti įtaką jų organizacijoms, aukomis. Nelengva suderinti ir įvairius pačios organizacijos specialistų bei administracijos keliamus reikalavimus. Organizacija gali tapti pernelyg priklausoma nuo tam tikrų interesų ir atsidurti koncernams būdingo sąveikavimo spąstuose (Olsen, 1983).

Verslumas

Vadovavimas privačiai organizacijai grindžiamas verslo principais: siekti tikslų efektyviausiomis priemonėmis, kurios neprieštarautų etikos, racionalumo ir maksimizavimo taisyklėms. Vadovavimas viešajai organizacijai remiasi administravimo principu: nustatytais sprendimų kriterijais pasiekti numatytą rezultatą. Skirtumo tarp verslumo ir administravimo nereikėtų absoliutinti, tačiau tas skirtumas tarp viešosios ir privačios vadybos yra įgimtas, jis lemia vadovų įvairių sričių veiksmus. Tiek privačiame, tiek ir viešajame valdyme verslumas derinamas su administravimu, tačiau jų derinys nevienodas.

Pasidalijusi visuomenė

Šiuolaikinė visuomenė iš esmės yra pasidalijusi į du sektorius – privatų ir viešąjį, abiem vadovaujama skirtingais administravimo principais. Ar šis dualizmas išliks? Esama nuomonių, jog ateities visuomenėje biurokratija ir rinka tarp savęs susipins ir iš dalies peržengs jas skiriančią ribą.

Nors tendencija atsirasti trečiajam sektoriui – pelno nesiekiančioms organizacijoms – nebėra tokia pat stipri kaip anksčiau, vis dėlto nėra visai klaidinga prognozė, jog vadovavimo ir vadybos struktūrizavimas privačiose ir viešosiose organizacijose iš lėto nyksta. Vis daugiau viešųjų organizacijų nebesu-

reikšmina valdžios svarbos, o pabrėžia paslaugų, kaip esminės bendravimo su klientais formos, svarbą. O privačios organizacijos nebeapsiriboja vien pelno maksimizavimu, jos pripažįsta ir kitus tikslus (Williamson, 1975, 1986; Mueller, 1986).

Viešųjų ir privačių organizacijų vadovai ėmė suprasti, jog būtina palaikyti aljansinius ryšius su kitomis institucijomis bei siekti įvairių piliečių grupių paramos, patvirtinančios organizacijos legitimumą. Šiame legitimumo priėmimo procese viešosios ir privačios organizacijos yra linkusios viena kitą paremti. Taigi sumažėjus skirtumams tarp viešųjų ir privačių organizacijų vadybos, šios organizacijos linkusios bendradarbiauti, abipusio priklausomumo kūrimu siekdamos išlikti šiame nestabiliame pasaulyje. Spėjama, jog ateityje organizacijos bus dar daugiau susijusios ir priklausomos viena nuo kitos (Schmitter, 1983). Tačiau esama ir tokių nuomonių, jog pernelyg didelė viešojo sektoriaus plėtra baigsis privatizavimu ir griežtesnėmis demarkacinėmis ribomis tarp viešojo ir privataus sektorių.

Privatizavimas

Didėjantis susižavėjimas privatizavimu, kaip strateginių priemonių valstybės sektoriui reformuoti sistema, kyla iš nepasitenkinimo tradicine viešojo sektoriaus organizacine struktūra. Teigiama, jog Weberio tipo įstaigos modelis susiduria su rimtomis vadovavimo bei efektyvumo problemomis. Kita vertus, didelio viešojo sektoriaus privatizavimas gerovės valstybėse gali reikšti labai skirtingus dalykus (Savas, 1982, 1987; Hanke, 1987; Pirie, 1988).

Privatizavimas susideda iš tikslų ir priemonių. Privatizavimo priemonių skalė driekiasi nuo viešosios nuosavybėj pakeitimo privačia nuosavybe iki privačios vadybos metodų įdiegimo viešajame sektoriuje. Nors ir didžiulio susidomėjimo sulaukia tokie įspūdingi pirmaeilių strateginių priemonių pavyzdžiai, kaip milžiniškų viešųjų įmonių pardavimas (Vickers,

Yarrow, 1989), vis dėlto galima teigti, jog plačiausiai paplitęs privatizavimo tipas pasireiškia ieškant įvairių būdų reformuoti valstybės sektorių iš vidaus dėl privačios vadybos įtakos.

Kokie yra privatizavimo tikslai? Pirmas ir svarbiausias tikslas yra efektyvumas. Pagrindinis argumentas čia yra tas, jog

7.1 lentelė. *Du alternatyvūs organizacijų modeliai*

		Pasiūla	
		Įstaigos modelis	Įmonės modelis
Paklausa	Mokesčiai	I	II
	Rinkliavos	III	IV

tradicinis viešasis prekių ir paslaugų teikimas dideliu mastu stokoja efektyvumą ir produktyvumą keliančių mechanizmų. Viešojo šeimininkavimo paklausos pusėje svarbus vaidmuo tenka mokesčiams, kurie teikia signalus apie tai, kiek žmonės pasirengę mokėti, tačiau individualaus mokėtojo atveju sąnaudos nesisieja su nauda. Pasiūlos pusėje įstaigos teikia prekes ir paslaugas beveik be jokios konkurencijos, taip faktiškai turėdamos monopolinę padėtį. Tai, kad nėra nei rinkliavų už kiekvieną vartoti pateiktą vienetą, nei konkurencijos tarp gamintojų, yra pagrindinė kliūtis siekti efektyvumo viešajame sektoriuje (7.1 lentelė).

Tradicinis viešojo sektoriaus organizavimo modelis – mokesčiai ir vienintelis tiekėjas (I tipas) – galėtų būti reformuotas, įvedus daugiau rinkliavų arba konkurencijos (IV tipas). Faktiškai privatizavimas kartu su savo alternatyviomis formomis reikštų žingsnį ir I į IV langelį, juolab kad yra keletas būdų šitaip siekti didesnio pasirinkimo ir konkurencijos.

Antrasis ir bendresnis privatizavimo tikslas – kuo daugiau pasinaudoti privačiu sektoriumi bei jo mechanizmais, nes visuotinai pripažįstama, jog išplėtotas viešasis sektorius yra silpnas. Kalbant apie privatizavimą ir įvairius jo variantus, būti-

na atkreipti dėmesį ne tik į viešojo sektoriaus teikiamą naudą, bet ir į klaidingai suformuotos politikos arba prasto programos įgyvendinimo riziką. Taigi *išėjimo* galimybė laikoma efektyvesne už *balso* teisę, kai piliečių nebetenkina teikiamos prekės bei paslaugos (Hirschman, 1970). Privatizuojant viešąsias paslaugas, išėjimo galimybė tampa itin aktuali, nes ji virsta piliečių nepasitenkinimą išreiškiančiu įrankiu.

Privatizavimo priemonės susideda iš daugybės alternatyvų, suteikiančių galimybę rinktis paklausos srityje bei sudarančių sąlygas konkuruoti pasiūlos pusėje. Privatizavimo priemones sudaro: (1) mokesčių pakeitimas rinkliava, (2) paraiškų konkursas sutarčiai sudaryti, kai atsižvelgiama į keleto tiekėjų (tiek privačių, tiek ir valstybinių) siūlomas kainas; (3) viešojo turto nuoma paslaugas teikiantiems privatiems verslininkams; (4) valstybinių įmonių ar komunalines paslaugas teikiančių įmonių perdavimas privatiems verslininkams; (5) privačios vadybos metodų – tokių kaip naujų biudžeto formavimo ir veiklos vertinimo sistemų bei asmeninių paskatų mechanizmų – taikymas įstaigose; (6) konkurencijos sukūrimas viešajame sektoriuje, sistemingai lyginant sąnaudas ir taikant efektyvumo kriterijus.

Privatizavimas esti dviprasmiškas reiškinys, nes jis gali reikšti esminį viešojo sektoriaus sumažinimą ir viešosios nuosavybės svarbiausiose pramonės šakose drastiškus apribojimus. Kita vertus, privatizavimas reiškiasi visapusiškomis ir gana švelniomis pastangomis pertvarkyti prekių ir paslaugų teikimą viešajame sektoriuje vadovaujantis tokiais rinkos principais kaip pasirinkimas ir konkurencija. Taigi privatizavimo dviprasmiškumas pasireiškia tuo, jog nors ir esama poreikio privatizuoti, tačiau susiduriama su įvairiais vertinimais, todėl privatizacija anaiptol ne visur vykdoma entuziastingai (Vickers, Wright, 1988).

Devintąjį dešimtmetį gerovės valstybes ištikus krizei, tapo madinga, renkantis daugelį įvairių strategijų viešojo sektoriaus reformoms, naudotis privatizavimo terminu. Be abejo, daugiausia dėmesio skirta kai kurių didelių valstybinių įmonių,

sudariusių infrastruktūrą, išpardavimui. Tačiau vertinant ilgalaike perspektyva, svarbiausia buvo tai, kad viešajame sektoriuje pasklido rinkos vertybių sistema – privataus sektoriaus valdymo principai vis labiau tiko tiek apskritai viešųjų programų įgyvendinimui, tiek konkrečių valstybinių įmonių valdymui. Taigi teko perimti naujus vadybos metodus, kurie reikalavo skaičiuoti produkcijos vieneto sąnaudas, amortizacijos schemas ir investuoto kapitalo rentabilumą. Kažkokiu būdu viešajame sektoriuje imta teikti didesnės reikšmės pinigams, nors socialinės vertybės ir toliau liko svarbios.

Išvados

„Derybų visuomenės" modelis (Johansen, 1979) teigia, jog įsivyravus mišrios ekonomikos principams gali būti sunku nubrėžti aiškią ribą tarp vadovavimo viešajai ir privačiai organizacijai. Abiejų tipų organizacijos siekia aibės tikslų, dirba sudėtingoje aplinkoje, kur ne viena skirtingiems interesams atstovaujanti grupė siekia įtakos organizacijai, o veiklą reglamentuoja daugybė taisyklių. Vis dėlto vadovavimas viešajai organizacijai skiriasi nuo vadovavimo privačiai organizacijai dviem aspektais, kurie atspindi esminius viešosios ir privačios vadybos skirtumus, tebeegzistuojančius mišrioje ekonomikoje.

Pirma, viešųjų organizacijų vadovai orientuojasi į vienus tikslus, privačių – į kitus. Privačių organizacijų vadovai siekia maksimizuoti arba patenkinti privačių tikslų funkciją, tuo tarpu viešųjų institucijų vadovai turi įgyvendinti visuomenės interesus. Nors pastaroji sąvoka esti labai bendra, vis dėlto galima teigti, jog viešųjų organizacijų vadovų motyvus lemia profesinė (*Beruf*) etika. Antra, viešųjų, kitaip nei privačių, organizacijų vadovai dirba kur kas pastovesnėje aplinkoje. Nebūdami apsaugoti nuo rizikos, staigių pokyčių ir ilgalaikių pertvarkų, jie gali pasikliauti tvirtu pagrindu, kuris laikui bėgant išlieka nepakitęs. Tai matyti 2x2 lentelėje (7.2 lentelė). Tradicinis viešosios organizacijos vadovo pavyzdys – I tipas, privačios –

IV. Be šių dviejų stereotipų, esama ir daugiau skirtumų, tačiau laipsnio skirtumai tarp vadovavimo viešajai ir privačiai organizacijai apibūdinami būtent skirtumais tarp I ir IV tipų.

Nors, bendrai paėmus, viešosios vadybos modeliai išstumia tradicinį viešojo administratoriaus vaidmenį, šis valstybės sek-

7.2 lentelė. *Vadovavimas viešosiose ir privačiose organizacijose*

		Aplinka	
		Stabili	Nestabili
Orientacija	Visuomenės interesai	I	II
	Asmeniniai interesai	III	IV

toriuje kai kuriais atvejais dar lieka reikalingas. Taisyklių laikymasis grindžiamas valstybės, kaip *Rechtsstaat*, samprata. Kiekvienu atveju individui susidūrus su valdžios institucijomis, teisingumas ir sąžiningumas reikalauja, kad deramai organizuotame procese būtų laikomasi visų apibrėžtų procedūrų. Stiprias pozicijas viešojo administravimo sistemoje turi administracinė teisė, nes ji reguliuoja bylų tyrimus šalies ir vietos valdžios institucijose. Svarbios neoinstitucionalizmo sudedamosios dalys yra konstitucinė ir administracinė teisė.

Pažvelkime iš arčiau į visuomeninio pasirinkimo mokyklos atstovų pabrėžiamą interesų sąvoką ir naujojo institucionalizmo akcentuojamą institucijų sąvoką. Interesai suformuoja veikėjų motyvaciją, o institucijos sukuria dalį aplinkos, kurioje vyksta valstybės sektoriaus veikla. Šios sąvokos analizuojamos kituose trijuose skyriuose.

8

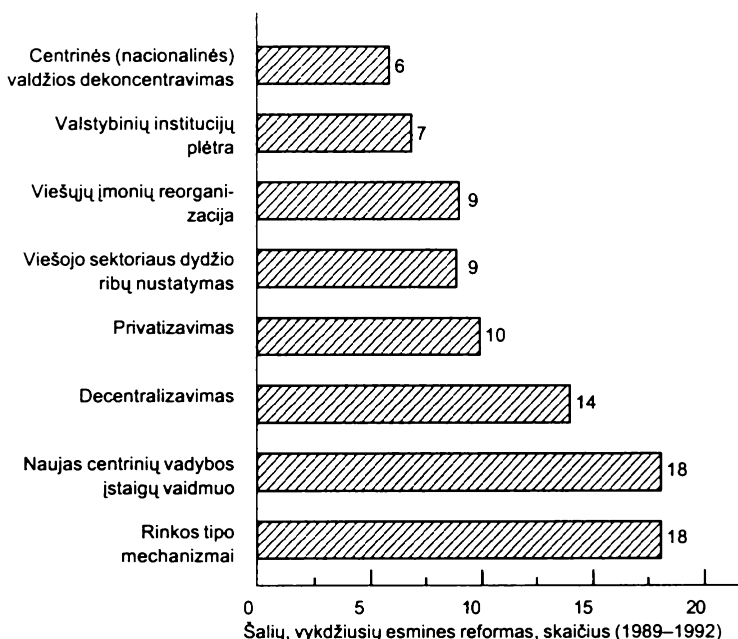
Vadybinė valstybė prieš administracinę valstybę

Vadybos paradigma, kilusi iš verslo administravimo mokymo, metė iššūkį viešojo administravimo mokslui. Manoma, kad būtent verslo administravimo vadybinis metodas leis įvykdyti viešojo sektoriaus reformą, pakeitus šiam sektoriui būdingą administravimo metodą. Vadybinę perspektyvą suderinus su viešuoju sektoriumi buvo sukurta nauja paradigma – viešoji vadyba.

Atsakas į vadybos metodo iššūkį buvo labai greitas. Kursai ir programos, institutai ir mokyklos skubėjo prisitaikyti, keisti pavadinimus iš „viešojo administravimo“ į „viešąją vadybą“. Kadangi efektyvumo poreikis viešajame sektoriuje didėjo, perėjimas nuo viešojo administravimo prie viešosios vadybos laikomas adekvačiu žingsniu. Įsivyraujanti vadybos metodo perspektyva byloja apie augančią rinkos vertybių svarbą valstybės sektoriui.

EBPO leidinyje *Public Management Developments: Survey 1993* pateikiama puiki ataskaita apie įvairias viešosios vadybos raidos tendencijas šalyse, kuriose išplėtota ekonomika neatskiriama nuo demokratinės valstybės. Pažvelgus į 8.1 paveikslą matyti, kad 1989–1992 metais viešojo sektoriaus reforma buvo pagrindinis daugelio valstybių rūpestis.

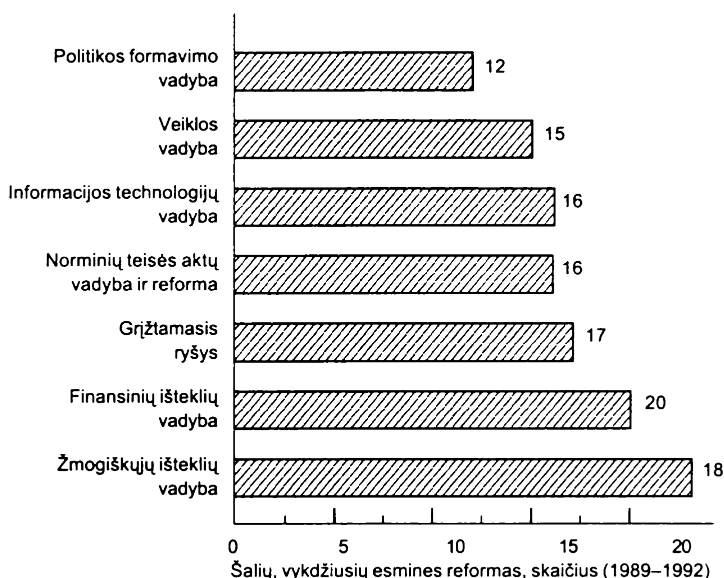
Daugelis toje apžvalgoje aptariamų reformų atitinka vadybos sąvoką. Galima net būtų klausti, kurios viešojo sektoriaus reformos nebuvo skirtos vadybos funkcijų stiprinimui viešaja-



8.1 pav. *Priemonės, turėjusios įtakos viešojo sektoriaus dydžiui/struktūrai (EBPO, 1993:13)*

me sektoriuje. EBPO apžvalgoje rašoma, jog daugiau nei pusė visų EBPO šalių 1988–1992 m. laikotarpiu pradėjo esmines viešojo sektoriaus reformas vadybos srityje (8.2 pav.). Įdomiausios reformos vyko Australijoje ir Naujojoje Zelandijoje, kur buvo pradėta įgyvendinti visiškai nauja viešojo sektoriaus paslaugų teikimo koncepcija – vadybinė valstybė.

Šiame skyriuje siekiama apžvelgti kai kurių vadybos modelių privalumus ir trūkumus. Negalima ignoruoti fakto, kad kai kuriems viešojo sektoriaus veiklos aspektams yra būtinas viešojo administravimo metodas, vadinasi, vadybinė valstybė nėra visais atžvilgiais pranašesnė už administracinę. Kita vertus, neketinu neigti ir rinkos vertybių svarbos viešojo sektoriaus reformai. Šiame skyriuje ketinu išsiaiškinti, ar viešojo



8.2 pav. *Svarbiausios viešojo sektoriaus vadybos reformų sritys (EBPO 1993:15)*

sektoriaus pertvarkymas į grupę vidaus rinkų yra tinkamas būdas vykdyti viešojo sektoriaus reformą; vidaus rinkų radimasis reiškia, jog viešajame sektoriuje visiškai pereinama prie naujos praktikos: sudaromos paraiškos konkursų sutartims teikti prekes ir paslaugas viešajame sektoriuje.

Rinkos kryptis

Nuo devintojo dešimtmečio pradžios ėmė didėti rinkos vertybių atrakcingumas bei jų tinkamumas. Jos paskatino pertvarkyti visas pagrindines viešojo sektoriaus sritis. Tai pasakytina apie visas EBPO šalis, nebent išskyrus Japoniją, kur suvokiama, jog opiai gyventojų senėjimo problemai spręsti prireiks kur kas didesnių valstybės išlaidų. Tuo tar-

pu Vestminsterio valstybėje, Napoleono valstybėje bei Šiaurės ir Vokietijos gerovės valstybėse viešojo sektoriaus reformas vairuoja rinkos idealai. Vadybinės perspektyvos radimasis sudaro vieną rinkos krypties dalį. Ši perspektyva orientuota į viešojo sektoriaus prekių ir paslaugų gamybą arba teikimą ir reikalauja kitokio organizavimo ir vadovavimo tipo – vidaus rinkų. Panašiai yra ir kitose valstybės sektoriaus dalyse, kur taip pat ieškoma būdų rinkos vertybėms pritaikyti (8.1 lent.).

Ekonomiškai išsivysčiusių šalių skirstomų išteklių viešajame sektoriuje dydis yra įspūdingas, tame sektoriuje veikia didelis valstybinių įmonių skaičius. Bendras įvairių lygių valstybinių institucijų išskirstomų išteklių kiekis sudaro apie 15–25 procentus BVP, o valstybinių įmonių darbuotojų skaičius daugelyje šalių siekia šimtus tūkstančių. Taigi vadybos metodas pretenduoja į milžiniškus išteklius.

Rinkos tendencijos būdingos ir kitoms viešojo sektoriaus dalims. Richardas A. Musgrave'as savo knygoje *The Theory of Public Finance* (1959) išskiria įvairias valstybės valdymo veiklos sritis. Musgrave'o apibūdintoje perskirstymo srityje, t. y. pajamų palaikymo ir išmokų srityje, vadybos metodas mažai naudojamas. Tačiau čia svarbu tai, kad rinkos kryptis reikalauja suderinti paskatas, kitaip tariant – kad socialinės apsaugos programos nekurtų arba neskatintų problemų, kurias jos turi spręsti – pavyzdžiui, nedarbo. Socialinio draudimo programose esama moralinės ir atvirkštinės atrankos rizikos, tai reiškia, jog išlaidos gali tapti nevaldomos, o žmonės ims ieškoti progų, kaip savanaudiškiems tikslams panaudoti pajamų palaikymo programas.

Musgrave'o išskirtoje stabilizavimo srityje naujoji klasikinės ekonomikos teorijos paradigma reikalauja kitokio valdžios vaidmens ekonomikoje. Autorius teigia, jog kuriant makroekonominę politiką reikia įsisąmoninti, kad rinkos mechanizmai veikia daug greičiau nei teigia keinsizmas ir lenkia valdžios fiskalinės ir monetarinės politikos priemones iki šiol precedento neturėjusiu mastu. Valdžia makroekonominiams

rodikliams gali turėti tik ribotą įtaką ir tik labai trumpą laiką, padarydama netikėtus sprendimus (Hoover, 1988).

Rinkos filosofija iš pagrindų verčia suabejoti valstybiniu reguliavimu. Ekonomikoje geriausi sprendimai randasi tik konkurencijos sąlygomis, o natūralių monopolijų ar infrastruktūros srityje reguliavimo schemos visada pateiks „antrosios galimybės" sprendimus, kurie nieko netenkins (Stigler, 1988).

8.1 lentelė. *Rinkos metodai ir viešasis sektorius*

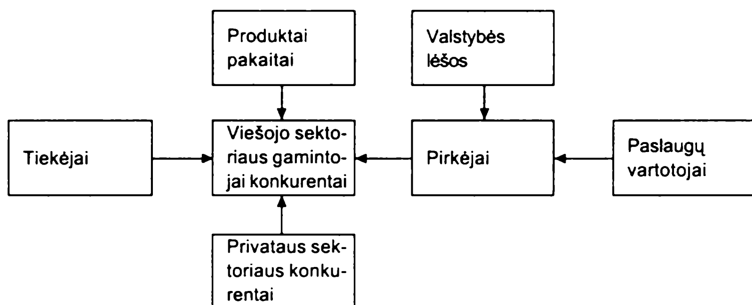
Viešojo sektoriaus funkcijos	Rinkos metodai
Viešasis išteklių paskirstymas	Vadyba
Viešosios įmonės	Privatizavimas
Pajamų perskirstymo schemos	Paskatų suderinamumas
Valstybinis reguliavimas	Dereguliavimas
Makroekonominės politikos formavimas	Naujoji klasikinė ekonomikos teorija
Biudžeto pajamų mobilizacija	Rinkliavos/Vaučeriai

Šiame skyriuje aptarsime vadybos metodą ir jo tinkamumą skirstyti ištekliams viešajame sektoriuje. Reikia pažymėti, jog rinkos vertybių kryptis nesudaro nuoseklios filosofinės sistemos. Ši kryptis jungia alternatyvias, viena kitai prieštaraujančias strategijas. Todėl ir vadybos formų paieškos skiriasi nuo kurso į privatizavimą. Viešoji vadyba yra bandymas reformuoti viešąjį sektorių iš vidaus, tuo tarpu privatizavimas reiškia, kad viešojo sektoriaus funkcijos tiesiog atimamos. Viešąja vadyba siekiama pakeisti viešąjį administravimą ir kartu išsaugoti didžiulį viešąjį sektorių. Panašių tikslų siekiama viešąsias įmones paverčiant akcinėmis bendrovėmis, kurios ir toliau lieka valstybės nuosavybė.

Vadybos metodas teikia pirmenybę vidaus rinkoms, o privatizavimo šalininkai mano, jog išorės rinkos efektyvesnės. Gilinantis į viešojo sektoriaus reformą, ypač į Musgrave'o išskirtą paskirstymo sritį, gali ateiti į galvą mintis, kad derėtų, užuot viešąjį administravimą keitus viešąja vadyba, visas viešojo sektoriaus prekes ir paslaugas perleisti privačiam sektoriui.

Gali susidaryti ir toks įspūdis, jog kartu su vadybos metodo atėjimu baigėsi ir alternatyvių būdų, galinčių sutvarkyti vie-

šąjį prekių ir paslaugų teikimą, paieškos. Jos prasidėjo atmetus racionalaus planavimo modelį, vėliau buvo pereita prie decentralizavimo ir orientavimosi į rezultatus ir baigta radikaliu kvietimu įkurti šalies ir vietos valdžios institucijose vidines rinkas, šitaip Weberio hierarchinę tvarką pakeičiant trum-



8.3 pav. *Vadybinė valstybė ir vidaus rinkos (Flynn, 1993: 99)*

palaikėmis rangovinėmis sutartimis ir paraiškų konkursais – 8.3 paveiksle pavaizduotas vidaus rinkos modelis.

Iš 8.3 paveikslo matyti, jog performavus viešąjį sektorių į vidaus rinkų tinklą išaugs valstybinių įmonių valdytojų galios ir veiksmų laisvė. Būdami išsyk ir pirkėjai, ir tiekėjai, jie galės sėsti prie abiejų derybų stalo pusių, rengti paraiškų konkursus ir kartu sudaryti trumpalaikes sutartis.

Tipinį Weberio įstaigos modelį, kai vieną tiekėją, susietą su įstaiga ilgalaikėmis sutartimis, pakeistų konkurencija tarp daugelio tiekėjų. Viešajame sektoriuje atsisakius hierarchinės tvarkos ir pradėjus rengti paraiškų konkursus sutartims sudaryti, būtų galima atsisakyti ar apriboti ir viešojo administravimo praktiką. Kokie vis dėlto esti esminiai skirtumai tarp vadybos metodo ir viešojo administravimo sistemos?

Viešųjų paslaugų teikimas iš esmės yra subjekto ir vykdytojo problema. Viešosios paslaugos turi paklausą tarp gyventojų, tačiau norint jas teikti būtina sukurti tinklą institucijų, kurios galėtų tai daryti. Visą laiką tipiškų paslaugų teikimo

viešajame sektoriuje institucinio mechanizmo pavyzdys buvo įstaigos modelis, lygiai kaip įmonė buvo vyraujanti institucija privačiame sektoriuje. Paprastai sąveikoje tarp gyventojų reiškiamos paklausos ir įstaigos teikiamos pasiūlos tarpininkauja politikai, kurie atstovauja gyventojams ir finansuoja įstaigų

8.2 lentelė. *Ilgalaikės sutartys prieš trumpalaikes sutartis*

		Sutarčių sudarymas pasiūlos pusėje: Ilgalaikės	Sutarčių sudarymas pasiūlos pusėje: Trumpalaikės
Sutarčių sudarymas paklausos pusėje	Mokesčiai	I: Įstaiga	II
	Rinkliavos	III	IV: Įmonė

darbuotojus – tiek administraciją, tiek ir specialistus. Vadinasi, susiduriame su tipiškai dualistine subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje prigimtimi: iš vienos pusės – santykiai tarp politikų ir elektorato, iš kitos – santykiai tarp įstaigų bei ten dirbančių žmonių (administracijos ir specialistų) ir politikų.

Įstaigos laikosi iš mokesčių valstybei, o įmonės nustato kainas savo gaminių vartotojams arba išlaidas kompensuojančius naudojimosi mokesčius. Šitaip išryškėja tradicinis skirtumas tarp dviejų klasikinių valdymo formų: I ir IV tipų 8.2 lentelėje.

Posūkis link vidaus rinkų reiškia perėjimą iš I į II tipą. Santykiai tarp politikų ir viešojo sektoriaus darbuotojų turėtų būti grindžiami trumpalaikėmis, o ne ilgalaikėmis sutartimis. Tam nebūtini vaučeriai, kaip III langelyje, arba konkurencinės rinkos – kaip IV langelyje.

Kai subjekto ir vykdytojo santykiai grindžiami ilgalaikėmis sutartimis, neišvengiamai iškils asimetrinės informacijos sąlygojamos problemos. Įstaigoms kyla didelių sunkumų susidūrus su asimetrinės informacijos sąlygotu oportunistiniu elgesiu, kai tie, kurie vieninteliai teikia viešąsias paslaugas, įgyja strateginių pranašumų. Tad ar įmanoma slinktis link simetri-

nės informacijos, jei ilgalaikės sutartys, kurios būdingos įstaigos modeliui, būtų pakeistos trumpalaikėmis sutartimis, o pradėjus rengti paraiškų konkursus atsirastų konkurencija tarp alternatyvių tiekėjų?

Jei politikai bandys sudaryti sutartis su tiekėjais, vietoj asimetrinės informacijos atsiras nemenkų sandorio sąnaudų problema. Norint teikti didžiąją dalį viešųjų paslaugų, būtina išmanyti sandorių specifiką, o jeigu dar tiekėjų nėra daug, oportunistiniai veiksmai tiesiog neišvengiami. Tai reiškia, jog vidaus rinkos modelyje pasiūla gali viršyti paklausą. Tik sutikdami su didžiulėmis sandorių sąnaudomis politikai įstengs pasiekti simetrinę informaciją tiekėjų atžvilgiu. O kaip kitaip galima būtų racionaliai elgtis, turint grupę alternatyvių tiekėjų? Kai potencialių tiekėjų nėra daug ir dėl to kiekvienas gali elgtis strategiškai, sutartis sudaryti nėra lengva. Kadangi vidaus rinkose rinkliavų nėra, lieka neišspręsta vartotojų paklausos dydžio viešosioms paslaugoms problema.

Vidaus rinkos kaip viešųjų paslaugų teikėjos modelis yra visiška priešingybė tipiškam įstaigos modeliui, kur didelis administracijos bei specialistų skaičius dirba pagal ilgalaikes sutartis, vadovaujami vienos politinės valdžios valdybos. Vidaus rinkos modelyje veikia dvi valdybos: viena rūpinasi paklausa bei prekių ir paslaugų pirkimu, o kita – pasiūla bei prekių ir paslaugų gamyba.

Atsisakius hierarchinės sistemos, atsiranda derybiniai santykiai tarp pirkėjų ir pardavėjų dėl tokių vietos valdžios teikiamų paslaugų, kaip švietimas ar sveikatos apsauga. Derybos atnaujinamos kasmet, o už pasiūlą atsakinga taryba gali veikti savo nuožiūra ir pirkti iš bet kurio gamintojo, įskaitant ir iš vietos valdžios darbuotojų suformuotų gamybinių padalinių. Taigi sudarant trumpalaikes sutartis, nuo hierarchinės sistemos pereinama prie paraiškų konkursų. Tačiau tuo pačiu metu didėja neapibrėžtumas, tampa sunkiau prognozuoti (Williamson, 1990). Gali keistis ir sąnaudos, jei nuolatiniai tiekėjai nebegalės atnaujinti sutarčių.

Vidaus rinkų strategija reiškia, jog nebepasitikima tradicinėmis viešojo sektoriaus reformomis, aptartomis 6 skyriuje. Faktiškai vidaus rinkų pasitelkimas yra reakcija į tai, jog viešojo sektoriaus reformos gali nuvesti į vadinamuosius šiukšliadėžės procesus, kur tikslai dviprasmiški, o priemonės nepatikimos (March, Olsen, 1976). Vis dėlto kokie yra vidaus rinkų strategijos trūkumai ir privalumai?

Administracinė valstybė

Perskaitę šį pavadinimą daugelis siūlytų nepamiršti, jog viešasis administravimas, kaip mokslinis metodas, niekada nebuvo monolitinis sumanymas. Čia nuolat būta skirtingų nuomonių ir debatų tarp įvairių paradigmų ir mokyklų. Viešojo administravimo metodas visada buvo praktiškas ir lengvai pritaikomas, nes atmetė formalų modeliavimą ir perdėtą akademiškumą.

Vis dėlto kad ir koks daugiabriaunis būtų viešasis administravimas, jis tvirtai laikosi kelių esminių pozicijų viešojo sektoriaus atžvilgiu. Šios esminės pozicijos ne visada dera tarpusavyje, tačiau jos nusako aiškiai apibrėžtą valstybės perspektyvą. Viešojo administravimo metodas akcentuoja keletą principų, kurie apibrėžia, kokia yra ar turėtų būti šalies bei vietos valdžios institucijų veikla išplėtotos ekonomikos valstybėse. Tarp sąvokų „yra" ir „turėtų būti" mokyme apie viešąjį administravimą egzistuoja fundamentali painiava, nes tas mokymas vienu metu yra ir teorinė, ir praktinė disciplina.

Viešojo administravimo metodas yra gan laisva valstybės įstaigų organizavimo schema – tai, kas viešajame sektoriuje yra vadinama „administravimu". Šis metodas apima didelį skaičių įvairių modelių, kurie tarp savęs neturi nieko bendro. Tačiau visi kartu jie sudaro administracinės valstybės modelį – visišką priešingybę vadybinei valstybei, kurią rekomenduoja vadybos metodas.

Viešojo administravimo schema paremta įsitikinimu, jog viešojo administravimo galimybė ir tinkamumas yra realus reiškinys. Remdamasis keliais modeliais – klasikine organizacijos

teorija, Weberio biurokratijos teorija, viešosios teisės nuostatomis bei viešosios politikos modeliais – viešojo administravimo metodas nusako esmines visuomenės viešosios sąrangos maksimas ir išskiria principus, kuriais visada reikėtų vadovautis vykdant reformas. Kokie yra viešojo administravimo prin-

8.3 lentelė. *Viešasis administravimas prieš viešąją vadybą*

Viešojo administravimo perspektyva	Viešosios vadybos metodas
Taisyklės	Tikslai
Reikiamas teisinis procesas	Efektyvumas
Numatymas	Prisitaikymas (adaptyvumas)
Atsakomybė	Kryptingumas
Formalizmas: „byla"	Novatoriškumas
Viešumas	Slaptumas
Skundas: balso teisė	Išėjimo teisė
Legalumas	Veiksmingumas
Pašaukimas	Privatūs interesai
Visuomenės interesai	Pelnas

cipai? Ką jie turi bendro su pagrindinėmis vadybos idėjomis? Pažvelkime į 8.3 lentelę.

Viešojo administravimo sistema nustato viešojo sektoriaus pagrindinio struktūrinio vieneto – vadinamosios įstaigos – veiklos taisykles. Įstaiga – tai valdžios instancija esant vienokiai ar kitokiai demokratinio valdymo formai. Įstaiga naudojasi kai kuriomis valdžios galiomis arba turi laisvę veikti savo nuožiūra.

Nieko nuostabaus, jog susiformavęs viešosios teisės pagrindu viešasis administravimo metodas pirmiausia paremtas taisyklėmis. Galiausiai viešosios teisės esmę ir sudaro administracinė teisė. Viešąjį sektorių sudaro valdžios galiomis arba kompetencija besinaudojančios įvairios institucijos, kurių veiklą teisinė valstybė – *Rechtsstaat* – privalo reguliuoti. Pagrindiniai konstituciniai principai reikalauja teisės viešpatavimo, kitaip sakant, politikų bei viešojo sektoriaus darbuotojų veiksmų legalumo.

Stiprios institucijų pozicijos viešajame sektoriuje atgraso nuo piktnaudžiavimo valdžia bei viešųjų įstaigų galiomis ir lėšomis. Viešojo sektoriaus veikla apima teises, pareigas ir kompetenciją, kurių priežiūrai būtini atitinkami procesai įvairiais val-

džios ir jos funkcijų lygiais. Viešojo sektoriaus pagrindas yra procedūros. Įstatymų leidimas, vykdomosios funkcijos ir administravimas, teismo procesas – viskas reguliuojama įvairių institucijų taisyklių.

Viešojo administravimo sistema pabrėžia administracinio aparato veiklos numatomumą. Visos administracinės teisės institucijos – deleguota teisinė kompetencija, sprendimų priėmimo procesai, žalos atlyginimas, teisinė kontrolė, piliečių teisių kontrolierius – veikia išvien ir užtikrina numatomumą, tai yra sudaro piliečiams galimybę tvirtai žinoti, kaip bus sprendžiami jų reikalai. Numatomumas yra svarbus nuspėjamumo ir atsakomybės elementas, o šiems teikiama didelė reikšmė tuo atveju, jei piliečių reikalai sprendžiami viešojo administravimo metodu.

Siekiant sustiprinti nuspėjamumą bei atsakomybę, viešojo administravimo sistemoje kiekvienas atvejis traktuojamas kaip vadinamoji situacija, o tai reiškia, kad jis bus sprendžiamas nesikeičiančia ir visuotinai priimta tvarka, vadovaujantis apibrėžtu taisyklių rinkiniu. Situacija – tai informacijos surinkimo vienetas, kur apibrėžtu būdu telkiami duomenys tvarkomi smulkiai aprašytu būdu. Jei veiksmai nebūtų suskirstyti į tokią situacijų sistemą, viešojo sektoriaus administratoriai ir specialistai negalėtų būti atsakingi, o piliečiai iš anksto nežinotų, kaip su jais elgsis valstybės institucijos.

Viešojo administravimo sistema remia procedūrų viešumą. Viešumas yra būtina atsakomybės ir numatomumo sąlyga. Su nedidelėmis išimtimis piliečiams yra prieinama visa situacijos medžiaga, jei tik jie nori žinoti, kas buvo nutarta ir įvykdyta.

Įstatymo viršenybės principu grindžiamoje valstybėje egzistuoja galimybė skųstis. Kurios nors situacijos sprendimas iš principo gali būti peržiūrėtas, t. y. nepatenkintieji sprendimo išvada turi turėti galimybę dėl skundo kreiptis aukštesniu valdžios lygmeniu arba į teismą prašydami pakeisti sprendimą ar skirti kompensaciją dėl padarytos skriaudos. Žalos atlyginimo arba administracijos teisinės kontrolės idėja yra grindžiama teisėtumo idėja. Viešojo administravimo metodas

teigia, jog visi veiksmai arba procedūros viešajame sektoriuje yra labai svarbūs.

Galiausiai yra dar viena viešojo administravimo sistemos sudedamoji dalis – tai visuomenės interesas. Visuomenės interesas motyvuoja galutinį rezultatą arba užtikrina veiklos tikslingumą, pasireiškiantį geru jos atlikimu. Vadinasi, pateikiamos prekės ir paslaugos ne tik atitiks gyventojų poreikius, bet ir įstatymų nustatytus reikalavimus. Kas viešajame sektoriuje verčia valdininką, gydytoją ir mokytoją dirbti visomis savo išgalėmis? Remiantis viešojo administravimo sistemos principais, tarnyba valstybinėse institucijose grindžiama pašaukimu. Svarbiausias valstybės sektoriui priklausančių organizacijų tikslas – tenkinti visuomenės interesus ir altruistiškai darbuotis bendruomenės labui.

Vadybos metodą galima būtų laikyti veidrodiniu viešojo administravimo sistemos atspindžiu, jungiančiu įvairius organizacijos valdymo principus, atskleistus firmos teorijoje. Privačios organizacijos *raison d'etre* yra tikslai, kurių įvykdymą galima nustatyti įvairiomis efektyvumo matavimo priemonėmis. Privataus sektoriaus organizacija – tai lyg rankų darbo mechanizmas, skirtas siekti vienokių ar kitokių tikslų tol, kol jos savininkai yra pasirengę ją remti.

Vadybininkai sudaro ypatingą organizacijos darbuotojų grupę, kuri atsako už svarbiausias sprendimų priėmimo funkcijas. Jų darbo kokybė vertinama pagal organizacijos tikslų vykdymą. Galimybė veikti savo nuožiūra yra esminis vadybos funkcijų komponavimo principas, reikalaujantis lankstumo, gebėjimo prisitaikyti ir teikti nurodymus. Vadyba nesirūpina taisyklių vykdymu. Anaiptol, lankstumas ir gebėjimas prisitaikyti suponuoja netradicinius sprendimus, staigumą ir slaptumą.

Organizacijos savininkai tikisi veiksmingos vadybininkų veiklos, tačiau tam reikia sudaryti tokią darbo sutartį, kuri pažadintų jų privačius interesus. Savininkų ir vadybininkų veikla grindžiama subjekto ir vykdytojo santykiais, o gautas pelnas, paisant abiejų šalių interesų, vienaip ar kitaip pasidalijamas tarp savininkų ir darbuotojų.

Ilgainiui vadybos metodas išplėtotos ekonomikos šalyse iš viešojo sektoriaus reformų proceso modeliavimo išstūmė viešąjį administravimą. Naujas terminas – viešoji vadyba – reiškia, jog į viešąjį sektorių prasiskverbė vadybinė perspektyva. Efektyvumas tapo svarbesnis už taisyklių laikymąsi, veiksmingumas – už teisėtumą, lankstumas bei gebėjimas prisitaikyti – už numatomumą ir atsakomybę. Jei viešoji veikla gali teikti pelną, tuomet pelningumas yra labai tinkamas tikslas greta visuomenės interesų, kuriems tarnaujama.

Vadybos revoliucija prasiskverbė į viešąjį sektorių ir, viena, sustiprino vadybininkų vaidmenį, kita vertus – pasuko valdymą vadybos filosofijos kryptimi. Vadybos revoliucija apima tiek įstaigas, kurios tvarko prekių bei paslaugų teikimą viešajame sektoriuje, tiek ir valstybines įmones. Tokios viešosios organizacijos, kaip ligoninės, mokyklos ir infrastruktūros padaliniai, gali būti tvarkomos kaip įmonės, o valstybinės įmonės – pertvarkomos į akcines bendroves ir valdomos kaip privačios firmos. Kokie vadybinės valstybės privalumai ir trūkumai?

Vadybinė valstybė

Vadybos metodas apima daugelį veiklos organizavimo modelių (Cole, 1990; Appleby, 1991). Radikaliausias yra vidaus rinkos modelis, kuriam vykdant valstybės sektoriaus reformą skiriama vis daugiau dėmesio. Vidaus rinkos modelis atmeta Weberio įstaigos modelį ir pakeičia jį dviejų valdybų mechanizmu, kai viena vadyba rūpinasi pirkimu (paklausa), o kita – gamyba (pasiūla). Viešosios organizacijos performuojamos į gamybinius vienetus, kurie, norėdami sudaryti įvairias sutartis, turi vienodomis sąlygomis varžytis su kitais gamintojais, t. y. dalyvauti konkurencinėje kovoje dėl produkcijos kiekio ir kainų. Be to, valstybines įmones pertvarkius į valstybei ar vietos valdžiai priklausančias akcines bendroves pereita nuo ilgalaikių prie trumpalaikių sutarčių, drauge prarandant procedūrų viešumą ir orientuojantis veikiau į pelningumą nei į

visuomenės interesus. Perėmus vadybos metodus viešųjų institucijų veikloje atsirado ne tik teigiamų, bet ir neigiamų pokyčių (8.4 lentelė).

Vidaus rinkų atsiradimas viešajame sektoriuje padidino vadybininkų manevro galimybes teikti prekes bei paslaugas pagal aiš-

8.4 lentelė. *Vadybinės valstybės privalumai ir trūkumai*

Privalumai	Trūkumai
Aiškūs tikslai Produkcijos ir veiklos rezultatų įvertinimas Sąnaudų reikšmės suvokimas Veiksmų laisvė Darbo jėgos manevravimas Pirkėjo ir gamintojo atskyrimas Konkurencija dėl tiekimo Motyvų skaidrumas: asmeniniai interesai	Priemonių nepaisymas Abejingumas nematerialioms vertybėms Nereagavimas į paklausą Sandorių sąnaudos Nebeskiriama dirbti iki gyvos galvos Mažo tiekėjų skaičiaus problema Nėra paklausos atskleidimo mechanizmų Institucijų trūkumas bei demokratijos stygius

kiai apibrėžtas užduotis, kurių vykdymą galima stebėti matuojant sąnaudas ir veiklos rezultatus. Vadybininkai gali padidinti efektyvumą – tiek veiksmingumą, tiek našumą, nes jiems suteikta veiksmų laisvė leidžia naudoti išlaidų mažinimo strategiją. Vidaus rinkų esmę sudaro trumpalaikės sutartys pasiūlos pusėje, vadinasi, vadybininkai turi pakankamai erdvės veiklai reorganizuoti, nors ir trumpiems laikotarpiams. Galiausiai vadybininkams galima mokėti rinkoje susiklostančius individualius atlyginimus, atsižvelgus į jų asmeninius vadovavimo sugebėjimus. Derybos dėl atlyginimo yra slaptos, todėl skirtingų vadybininkų atlyginimai gali ženkliai skirtis. Tai tik patvirtina, kad asmeninių interesų motyvas yra svarbus vadybos metodo esmės elementas.

Vidaus rinkų įsitvirtinimas viešajame sektoriuje reiškia administracinės valstybės atmetimą. Reikiamoms procedūroms teikiama mažiau dėmesio negu produkcijos ir veiklos rezultatų efektyvumui, tad mažėja dėmesys nematerialioms vertybėms viešajame sektoriuje. Tinkamo proceso vertybės, pabrėžiančios viešajame sektoriuje naudojamas priemones, tokias kaip antai lygiateisiškumas, procedūrų atvirumas, legalumas bei nu-

matomumas, nėra per daug vertinamos, nes jų kiekis neapibrėžiamas, o vertė neišmatuojama.

Vidaus rinkų pagrindą sudaro trumpalaikės sutartys arba didelio masto paraiškų konkursai. Esant tokiai vadybos sistemai, darbo vietos saugumas nėra garantuotas. Jei valstybės biudžetas kiekvienai įstaigai skiria jai iš anksto numatytą ir nekintamą dalį, kuri gali tik neženkliai padidėti arba sumažėti, tai vidinės rinkos atskiria pirkėją nuo gamintojo ir abi šalys bendradarbiauja rinkos sąveikos pagrindais. Taigi nuo hierarchijos biudžeto formavime pereinama prie konkurencijos pasiūlos srityje.

Vidaus rinkos suteikia vadybininkams didesnę veiksmų laisvę tiekiant prekes ir paslaugas. Jų nebesaisto ankstesni įsipareigojimai, jie gali sudaryti sutartis su tais, kurie siūlo mažiausią kainą. Tačiau vidaus rinkos modelis neišsprendžia pagrindinių problemų, susijusių su paklausa. Vartotojų poreikiai ir toliau bus pateikiami politinių rinkimų mechanizmais, nes vidaus rinkos modelyje bent kiek plačiau nenaudojamas apmokėjimas už paslaugas kaip paklausos tyrimo mechanizmas.

Perėjus prie paraiškų konkursų bei trumpalaikių sutarčių sudarymo, naujoje vadybos praktikoje iškilo sandorių sąnaudų problema. Tradicinis biudžeto formavimas pagal inkrementinį modelį sumažino sandorių sąnaudas vadinamosiomis standartinių procedūrų priemonėmis. Tuo tarpu vidaus rinkos neišvengiamai didins sandorių sąnaudas, nes nebeliks nei ilgalaikių sutarčių, nei kitokių įstaigoms priskirtų užduočių. Vidaus rinkų sąlygomis konkuruojama bus dėl visų biudžeto straipsnių, nes nė viena sritis nebeliks globojama metų metais.

Išaugus sandorių sąnaudoms, išaugs ir oportunistinės elgsenos galimybės paraiškų konkursuose, tai būdinga sudarant trumpalaikes sutartis. Asmenys ar organizacijos, disponuojančios sandoriui sudaryti tinkamu turtu, gali imtis įvairiausių strateginio elgesio priemonių, siekdami pakelti jų parduodamo produkto kainą – šitaip susidarys mažo tiekėjų skaičiaus problema. Vadybos metodas garantuoja didesnį viešojo sektoriaus efektyvumą, bet ar jam pavyks sukurti išteklių paskirstymo optimalumui būtinas sąlygas?

Optimalumo sąlygos

Pagrindinis vadybinės valstybės kūrimo tikslas – padidinti viešojo išteklių paskirstymo efektyvumą. Todėl ir vidaus rinkų modelis tikrinamas išbandant, ar jis iš tikro duos efektyvius pagal Paretą rezultatus, tai yra pačius geriausius sprendimus. Nors ši tema labiau tiktų empiriniam tyrimui, vis dėlto, kol dar nėra aiškūs naujųjų vadybos sistemų rezultatai, įdiegus tas sistemas skirtingose šalyse skirtingomis formomis bei skirtingu mastu norėtųsi išsakyti kai kurias abejones.

Valstybės prekių ir paslaugų paskirstymas yra optimalus tuomet, kai vartotojo/piliečio ribinis noras mokėti prilygsta ribinėms prekių ir paslaugų gamybos sąnaudoms, o šios sumažinamos iki minimumo. Ar vidaus rinkoms pavyks (1) atskleisti ribinį norą mokėti ir (2) pasiekti gamybos sąnaudų minimizavimą? Ar tikrai neįmanoma, kad esant vidinių rinkų režimui negali būti nei X neefektyvumo, nei Y neefektyvumo?

Atsakymai į šiuos klausimus priklauso nuo to, kaip vadybinė valstybė elgsis su (a) informacija, (b) motyvais ir (c) oportunistine elgsena. Informacijos apie gyventojų preferencijas požiūriu vadybos metodas yra silpnas, nes čia nenaudojamas vartotojo mokėjimas už paslaugas. Lieka atviras ir klausimas, ar įmanoma samdyti vadybininkus tokiu būdu, kad jie turėtų motyvus remti tokias sąlygas, kurios leidžia efektyviai paskirstyti išteklius. Esama rizikos, kad didelės sandorių sąnaudos sumažins dėl padidėjusios konkurencijos gautą efektyvumo prieaugį. Galima įžvelgti ir oportunistinių veiksmų pavojų sudarant trumpalaikes sutartis, nes disponuojantys sandorio turiniui būdingu turtu asmenys turės strateginį pranašumą, nes dalyvaus konkursuose dėl tokių biudžetinių užsakymų. Keistis turės ir politikų vaidmuo, nes jie privalės pasirūpinti, kad oportunistinių veiksmų nesiimtų patys vadybininkai.

Išvados

Įžvelgiame keletą požymių, bylojančių, jog viešąjį administravimą gali išstumti viešoji vadyba kaip paradigma, interpretuojanti viešąjį sektorių, ypač organizavimo ir vadovavimo srityse. Posūkis nuo viešojo administravimo sistemos link viešosios vadybos metodo, be abejo, yra dalis bendrų procesų, kurie vyksta vykdant viešojo sektoriaus reformą bei šalies ir vietos valdžios institucijoms ieškant efektyvesnių būdų viešosioms prekėms ir paslaugoms skirstyti.

Kita vertus, tame performavimo procese esama ir trūkumų. Viešojo administravimo sistemos negalima lengvai pakeisti naujuoju vadybos metodu, nes pirmasis turi savybių, kurių antrasis nekompensuoja. Savo radikaliausiu variantu vadybos metodas pasisako už perėjimą prie vidinių rinkų viešajame sektoriuje, drauge hierarchiją bei ilgalaikių sutarčių sudarymą pakeisdamas trumpalaikėmis sutartimis ir konkursais sutartims sudaryti. Plačiai perėjus prie vidinių rinkų, pakiltų sandorių ir rangovų kaitaliojimo išlaidos, kurios galėtų visai eliminuoti dėl padidėjusios konkurencijos padidėjusį efektyvumą.

Be to, vidinės rinkos negalėtų būti orientuotos į nepiniginius tikslus, būdingus viešajam sektoriui, pirmiausia – skirti daugiau dėmesio teisėtumui ir su juo susijusioms vertybėms. Viešasis sektorius turėtų siekti daugiau nei efektyvumo. Kaip, įdiegus vadybos metodą, galima rūpintis procedūrų vertybėmis, jau nekalbant apie teisę į skundą, žalos atlyginimą bei teisinę kontrolę? Viešajame sektoriuje teisingumo idėja yra pagrindinė vertybė, tačiau kur jos vieta vidinių rinkų sistemoje?

Vadybinė perspektyva siūlo naują valdymo modelį – alternatyvą tradicinei viešojo administravimo sistemai. Ji paremta visiškai kitais žmogaus veiklos motyvais ir įvardija visai kitokias institucijas. Norėdami geriau suprasti viešosios politikos formavimą ir jos įgyvendinimą, apžvelkime dvi pagrindines socialinių mokslų mokyklas, kurių viena akcentuoja paskatas (9 skyrius), o kita – taisykles (10 skyrius); paskui (12 skyriuje) vėl grįšime prie viešojo sektoriaus reformos klausimų.

9

Visuomeninio pasirinkimo metodas

Ankstesniuose skyriuose ne kartą buvome užsiminę apie visuomeninio pasirinkimo metodą. Šiame skyriuje detaliau aptarsime jo pamatinę esmę, nes metodologinės prielaidos dažnai esti gana problemiškos. Ar socialinis tyrimas, naudojantis šiuo metodu, sukelia kokių nors ypatingų metodologinių sunkumų?

Skirtumas tarp sąvokų „yra" ir „turėtų būti" žymi demarkacinę ribą tarp dviejų socialinių mokslų teorijų tipų: teorinių-empirinių ir norminių. Nors ir ne visos teorijos telpa į vienos ar kitos kategorijos rėmus, skirtumas tarp *yra* ir *turėtų būti* esti ypač reikalingas, nes jis padeda išskirti tiek numanomus, tiek ir aiškius norminius elementus tose teorijose, kurios skelbiasi moksliniu požiūriu esančios visiškai neutralios ir objektyvios. Laikydamiesi šios demarkacinės ribos, kaip ją suprato Maxas Weberis (1949), aptarsime naujai pasirodžiusios visuomeninio pasirinkimo teorijos epistemologiją.

Sakoma, jog norint suprasti viešojo sektoriaus politikos formavimą ir jos įgyvendinimą nereikėtų remtis visuomeninio pasirinkimo teorija, nes ji nėra tobula – mat nepajėgia atskirti mokslo nuo vertybių. Ar šis kaltinimas pagrįstas? Ir nors nebūtina teigti, kad norminė teorija yra „nemokslinė" iš prigimties, o jos ideologinis pagrindimas – „niekam tikęs" sumanymas, demarkacinę ribą tarp „yra" ir „turėtų būti" reikia išlaikyti.

Visuomeninis pasirinkimas ir Virdžinijos mokykla

Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo teorijoje nesunku įžvelgti itin kritiškų teiginių, atskleidžiančių politikos prigimtį ir biurokratijos esmę. Vienas jų teigia, jog politinei elgsenai kartais būdingi įvairiausio pobūdžio trūkumai, kurie dažnai minimi įvairiuose mokslo darbuose: kitas pabrėžia, kad viešosios institucijos gyvenimas dažnai esti atgrasus – ši tema dažnai aptariama formalių organizacijų sociologijoje. Ir tai dar ne viskas – Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo teorijos variante aptiksime dar daugiau įvairiausios kritikos:

> Pastaruoju metu į nuosavybės teisių pamatines nuostatas kėsinamasi daug rimčiau, nei kada nors per visą Jungtinių Valstijų dviejų šimtmečių istoriją... Tačiau tai dar ne viskas. Gali būti, kad jau dabar stebime, kaip griūva stiprus mūsų konstitucinių teisių pagrindas, nors ir klausomės tų visų plepalų apie „konstituciją“, kurią teisės tironai savaip mato savose giluminėse vizijose, skambant atnašavimo dūžiams (Buchanan, 1977: 93).

Galimas daiktas, kad Jamesas Buchananas bandytų apginti tokį apibendrintą teiginį apie šiuolaikinio politinio gyvenimo gerovės valstybėje nesėkmes, tvirtindamas, jog tai tėra neutralus pastebėjimo elementas. Betgi nesunku Buchanano darbuose rasti *veiksmo* akcentavimo apraiškų:

> Valdžios nesugebėjimas dirbti vadovaujantis tradicinėmis efektyvumo normomis gali būti įrodytas tiek analitiškai, tiek empiriškai, tačiau tai daryti nematau prasmės, nes nemanau, kad tokie įrodymai kažkokiu stebuklingu būdu gali prisidėti prie institucinės reformos vykdymo. Grįžimas prie konstitucinės revoliucijos yra vienintelė patraukli alternatyva tam scenarijui, kuris vykdomas mūsų akyse. Prabėgs dešimtmetis ir švęsime dušimtąsias konstitucijos metines. Gal tai galėtų paspartinti dialogą, o paskui ir konkrečius veiksmus?

Jei klausiama, kodėl revoliuciniai veiksmai yra tokie svarbūs, tai atsakymui nepakaks vien neutralios ir objektyvios viešojo sektoriaus analizės; reikės pasitelkti vienokią ar kitokią valstybės norminę teoriją. Šitaip Buchananas nuo visuomeninio pasirinkimo teorijos analizės pereina prie visuomeninio pasirinkimo veiksmų paieškų.

Gordono Tullocko veikaluose taip pat aptiksime panašių apibendrinimų apie apgailėtiną politikos būklę. Kiekviena įstaiga čia yra našta visuomenei:

> Ant mūsų sprando sėdi didžiulė ir faktiškai neveiksminga biurokratija. Jei šiame sektoriuje padidintume efektyvumą ekonominiu požiūriu, išaugtų ir nacionalinės pajamos, paspartėtų augimo tempai. Žvelgiant iš politinės perspektyvos, sustiprėtų piliečių, kaip rinkėjų, vykdoma priežiūra daugelyje visuomenės gyvenimo sričių, padidėtų jų asmens laisvės (Tullock, 1965: 221).

Kitų Virdžinijos mokyklos visuomenio pasirinkimo teoriją palaikančių mokslininkų darbuose jaučiame aiškų nepritarimą šių dienų demokratijai, ne mažiau kliūva ir įprastiniam daugumos sprendimų mechanizmui:

> Valdžios – ypač federalinės – galių padidėjimas, o kartu ir vis didėjanti turto bei laisvės erozija nėra nekompetentingų pareigūnų, skatinamų piktų kėslų, veiklos padariniai. Problemos šaknys glūdi tose paskatose, su kuriomis paprasti žmonės susiduria egzistuojančioje daugumos valdžios sistemoje (Gwartney, Wagner, 1988: 54).

Virdžinijos mokykla laikosi nuomonės, jog viešajam sektoriui būdingi įgimti somatiniai sutrikimai politikos formavimo ir jos įgyvendinimo srityje. Politinės nesėkmės yra skaudesnės už rinkos ydas. Todėl kvietimas veikti reiškia, jog viešąjį sektorių būtina sugrąžinti į pradines pozicijas nauja politine revoliucija, kuri konstituciniais sandoriais apribotų valstybės – to tikrojo dvidešimtojo amžiaus Leviatano – galias (Tullock, 1970; Buchanan, 1975a, 1977; Brennan, Buchanan, 1980).

Čia kalbama apie Virdžinijos mokyklos požiūrį į išsivysčiusią valstybę su liberalia demokratine konstitucija, vedantį į visišką gerovės valstybės neigimą. Kas, Virdžinijos mokyklos supratimu, yra mokslas, o kas – ideologija? Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo teorijos variante aiškiai įžvelgiama norminė teorija, aiškinanti, kaip reikėtų keisti tokias visuomenes. Ar tas pats įžvelgiama ir bendroje visuomeninio pasirinkimo teorijoje? Būdami socialinių mokslų atstovai, turėtume nepainioti neutralios ir objektyvios visuomeninio pa-

sirinkimo teorijos analizės su visuomeninio pasirinkimo norminiais vertinimais ir išsiaiškinti, ar painiava tarp terminų „yra“ ir „turėtų būti“ neišvengiamai yra būdinga apskritai visai visuomeninio pasirinkimo teorijai apskritai.

Visuomeninis pasirinkimas ir požiūriai į visuomeninio pasirinkimo metodą

Visuomeninio pasirinkimo metodas išsiskiria iš kitų šios srities metodų įvairovės. Skirtingos mokyklos skirtingai aiškina viešajame sektoriuje priimamus sprendimus bei jų įgyvendinimą; viena jų atmaina yra vadinamoji visuomeninio pasirinkimo mokykla. Tačiau net ir čia, pačioje vadinamojoje visuomeninio pasirinkimo mokykloje, yra daug skirtingų požiūrių, vieną iš jų propaguoja Virdžinijos mokykla.

Dažnai nepritariant visuomeninio pasirinkimo modeliui teigiama, kad jis anaiptol nėra nešališkas mokslinio neutralumo požiūriu. Jis nepasižymi objektyvumu, nes iš prigimties yra orientuotas į rinkos vertybes. Jis kritiškai vertina valstybės bei socialinės rūpybos išlaidas paprasčiausiai dėl to, kad palankiai vertina rinkos pasiskirstymą ir rinkos vertybes dešiniosios ideologijos sumetimais. Tai rimtas pareiškimas, į kurį ypač derėtų atkreipti dėmesį tiems, kurie teigia, jog visuomeninio pasirinkimo teorija yra nauja inovacinių moksliškai pagrįstų modelių grupė (McLean, 1987; Dunleavy, 1991). Kokius kontrargumentus galėtume pateikti tokiam tvirtinimui, esą visuomeninio pasirinkimo metodo prigimtis yra fundamentaliai šališka?

Yra dvi išeitys: arba sutikti su kaltinimais, bet teigti, kad kiekvienas vertinimas savaime yra vienaip ar kitaip šališkas, arba kaltinimus atmesti. Bendrosios visuomeninio pasirinkimo teorijos kaltinimai moksliniu subjektyvumu ir mokslinio neutralumo nebuvimu nėra visiškai teisingi, nors Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo teorijos interpretacijoje aiškiai matomi ryškūs dešiniosios ideologijos bruožai.

Etinis neutralumas ir mokslinis objektyvumas

Etinio neutralumo ir mokslinio objektyvumo terminai yra reguliacinės sąvokos. Jos išlieka prasmingos netgi tada, jei nėra tokių tekstų, kurie atitiktų neutralumo ar objektyvumo kriterijus. Kaip ir tiesos sąvoka, jos svarbios vykdant mokslo tyrimus, nes teikia mums kriterijus, kuriais remdamiesi galime vertinti argumentus. Kaip neįmanoma galutinai ir visam laikui įrodyti kokios nors teorijos teisingumo – kas nors ima ir įrodo priešingai, taip ir neutralumo bei objektyvumo kriterijus galima naudoti įrodinėjant argumentų šališkumą, nors vėlgi kas nors ims ir įrodys, kad tas ar kitas argumentas yra visiškai neutralus ir objektyvus.

Esama nuomonių, jog etinis neutralumas ir mokslinis objektyvumas moksliniam darbui nėra svarbūs. Mokslinio atradimo logika – visiška anarchija, o tai reiškia, kad viskas, kas pasiteisina, yra leistina (Feyerabend, 1975). Kiti mano, jog etinio neutralumo ir mokslinio objektyvumo kriterijai nėra realūs, nes negalima tikėtis, kad viena ar kita teorija bus nešališka, nes savo buvimu ji teigia vienokią ar kitokią vertybę (Myrdal, 1970). Nei pirmoji, nei antroji nuomonė nėra įtikinama. Atrodo, atradimo kontekstą teks atskirti nuo paaiškinamojo konteksto (Scheffler, 1967b), nes moksliniai argumentai reikalauja paaiškinamojo pagrindo, kuriam vien asmeninių veiksnių nepakanka. Nors ir tiesa, kad socialinių mokslų idėjose dažnai esama vertybinio komponento (Myrdal, 1961), tai dar nereiškia, jog neutralumas ar objektyvumas yra iš principo neįmanomi (Nagel, 1961). Iš to, kad dažni fiksuojamo šališkumo atvejai socialinių mokslų teorijose, galima spręsti, jog etinio neutralumo ir mokslinio objektyvumo sąvokos yra svarbios ir pagrįstos. Teiginys, kad visuomeninio pasirinkimo metodas yra šališkas, vertintinas kaip labai rimtas pareiškimas, kurį būtina svarstyti. Ir neužtenka pasakyti, jog kiekvienas metodas subjektyvus.

Aptariant etinį neutralumą ir mokslinį objektyvumą galima vadovautis vadinamąja silpnąja arba stipriąja epistemologine te-

orija. Pasitelkę *stipriąją* gynybą, susidurtume su esminiais metaetikos argumentais apie vertybių padėtį arba tektų spręsti fundamentalias epistemines problemas apie perspektyvos ir objekto santykį. *Silpnoji* etinio neutralumo ir mokslinio objektyvumo sąvokų gynyba yra būtent tai, ko mums reikia, nes geriausia pradėti nuo

9.1 lentelė. *Visuomeninis pasirinkimas ir mokslinis neutralumas*

	Visuomeninio pasirinkimo metodas	Kiti viešojo sektoriaus metodai
Mokslinis objektyvumas	I	II
Mokslinis subjektyvumas	III	IV

to, jog tiesa tiek skiriasi nuo vertybių, kiek objektyvumas nuo subjektyvumo – būtent tokia yra klasikinė Weberio pozicija (Weber, 1923). Moksliniai tyrimai vienaip ar kitaip skiriasi nuo etikos ar politinės ideologijos. Tai būtina suvokti, jei moksliniame darbe siekiama etikos neutralumo ir objektyvumo.

Vadinasi, turime du atskirus reiškinius: vienu atveju – visuomeninio pasirinkimo metodą ir kitas viešojo sektoriaus perspektyvas, kitu atveju – mokslinį objektyvumą ir subjektyvumą. Šiuos skirtingus reiškinius galima parodyti įvairiais deriniais (9.1 lentelė).

Kaltinimai visuomeninio pasirinkimo metodui grindžiami tuo, jog šis *neišvengiamai* atsiduria III langelyje, kai tuo tarpu kiti viešojo sektoriaus tyrimo metodai – II langelyje. Esant tokioms aplinkybėms, turime iš arčiau pažvelgti į pagrindinius visuomeninio pasirinkimo epistemologijos elementus.

Koks yra visuomeninio pasirinkimo metodas?

Jei pradėsime nuo požiūrio, jog visuomeninio pasirinkimo metodas yra šališkas – neva jis išreiškia dešiniąją viešojo sekto-

riaus perspektyvą – būtina į viską pažvelgti iš arčiau, o kaltinimą aiškiu ideologiniu šališkumu palikti atvirą. Juk, jei laikysimės nuostatos, kad visuomeninio pasirinkimo metodas yra mokslas apie politines nesėkmes (Buchanan, 1988), tuomet iš tikro esama rizikos, jog jau pačioje pradžioje susiduriame su šališkumu. Teiginys, kad politika, kaip praktinių socialinių problemų sprendimo mechanizmas, pasmerkta pražūčiai, yra ištikimybės klasikinei liberaliajai ideologijai, taip pat ir neokonservatyvizmo principams pavyzdys. Kodėl visuomeninio pasirinkimo metodas turi būtinai reikšti politines nesėkmes ir nė vieno politinės sėkmės atvejo?

Visuomeninio pasirinkimo metodas nedvejotinai skirtas suprasti visuomeninį pasirinkimą formuojančius veiksnius, t. y. politiką ir biurokratiją. D. Muelleris viename solidžiame apibrėžime teigia:

> Visuomeninis pasirinkimas gali būti suprastas kaip ne rinkos sprendimų priėmimo ekonomika arba paprasčiausiai kaip ekonomikos teorijos pritaikymas politikos moksle. Visuomeninio pasirinkimo turinys yra lygiai toks pat, kaip ir politikos mokslo: valstybės teorija, balsavimo taisyklės, rinkėjo elgsena, partinė politika, biurokratija ir taip toliau. Vis dėlto būtent ekonomikos teorija sudaro visuomeninio pasirinkimo metodologiją (1979: 1).

Muellerio apibūdinimas yra ne tik išskirtinai aiškus, bet ir etiškai neutralus. Jis neteigia, kad visuomeninio pasirinkimo metodas yra mokslas apie nesėkmes. Jis taip pat nepasisako už kokį nors naivų politinį modelį, kuris garantuotų efektyvias priemones įvairiems tikslams siekti.

Politikos ir ekonomikos metodo derinys dažnai laikomas viešojo sektoriaus išskirtiniu bruožu. Knygoje *The Political Economy of Public Choice* R. Sugdenas, pasitelkdamas sudėtingesnes priemones, pateikia šiek tiek kitokius samprotavimus. Jis rašo:

> Mano tikslas – į ekonomikos teoriją integruoti dvi plačias temas: tradicinės Pareto gerovės ekonomikos... ir socialinio pasirinkimo... Mano nuomone, abi šias teorijas reikėtų suprasti kaip vertybinių sprendimų, susijusių su visuomeniniu pasirinkimu, logikos analizę ...abi teorijos analizuoja

logiką argumentų, kuriais galima remtis siekiant pateisinti tam tikrus viešuosius sprendimus arba tam tikrą viešųjų sprendimų priėmimo tvarką (Sugden, 1981: ix).

Akivaizdu, kad gerovės ekonomika yra siauresnė už patį ekonomikos metodą, o socialinis pasirinkimas – platesnis už politiką ir biurokratiją. Klaidinga pabrėžti vertybinius sprendimus ir jų pagrindimą, nes tuomet visuomeninio pasirinkimo metodo centre atsiduria moraliniai argumentai. Taigi etinio neutralumo problema tampa itin opi. Todėl Muellerio siūlomas visuomeninio pasirinkimo esmės ir metodo apibūdinimas esti priimtinesnis.

Jei visuomeninis pasirinkimas esti ekonomikos metodas, taikomas viešojo sektoriaus analizei, tuomet kurie epistemologiniai principai yra pagrindiniai? Visų lygių visuomeninio pasirinkimo modelių pamatą sudaro dvi esminės nuostatos: metodologinis individualizmas ir *homo economicus* modelis (Buchanan, 1975, 1984; Mueller, 1979, 1989; Sugden, 1981; Tullock, 1988). Taigi turime du principus:

1. Viešajame sektoriuje veikiantys asmenys dirba taip, tarsi siektų maksimaliai įgyvendinti savo interesus.
2. Visi socialiniai subjektai iš esmės yra individualiai veikiančių asmenų grupės.

Šios dvi metodologinės temos dažnai aptariamos įvairiausioje literatūroje, tačiau šiuo atveju užteks pasiaiškinti, ar modeliuojant veiklą viešojo sektoriaus teritorijoje šie du principai sąlygoja kokias nors problemas mokslinio objektyvumo atžvilgiu. Ar tiesa, kad metodologinis individualizmas ir *homo economicus* modelis netiesiogiai sudaro sąlygas dešiniosios ideologijos šališkumams?

Elgsenos postulatai

Socialinių mokslų metodologinio individualizmo doktrina iškelia reikalavimą sprendimus priimančiuosius svarbiausius na-

rius vertinti kaip individualius veikiančiuosius asmenis, o įvairias grupes – redukuoti iki veikiančiųjų asmenų ir jiems būdingų savybių (Hayek, 1955). Buchananas rašo:

„Svarbiausi nariai yra priimantys sprendimus, dirbantys, veikiantys asmenys, o ne organizuotos sistemos, tokios kaip partijos, provincijos ar tautos" (1984: 13). Metodologinio individualizmo doktriną Buchananas jungia su tipiškomis ekonominio būvio prielaidomis: „žmonės siekia maksimalios asmeninės naudos, o... jų siaurai suprantama ekonominė gerovė yra svarbi tos naudos sudedamoji dalis" (1984: 13).

Buchananas be išlygų pripažįsta, kad jungtis tarp metodologinio individualizmo ir asmeninių interesų aksiomos nėra svarbiausia, tačiau ji sudaro visuomeninio pasirinkimo perspektyvos paritetinį pagrindą tarp viešojo sektoriaus ir jo visų padalinių bei rinkos veikimo būdų. Būtinai reikalinga fundamentali simetrija tarp viešosios ir privačios veiklos, todėl teigiantieji, jog politinei ir ekonominei elgsenai būdingi visiškai skirtingi individų modeliai, turėtų tai įrodyti (Buchanan, 1984: 13–14).

Derindami metodologinio individualizmo doktriną su asmeninių interesų maksimizavimu, susiduriame su bene svarbiausiomis problemomis, susijusiomis su viešojo sektoriaus struktūra ir viešosios veiklos motyvais. Ar politinės partijos, įstaigos ar nacionalinės valstybės yra niekas daugiau, kaip tik žmonių sambūriai? Ar socialinis pasirinkimas yra vien asmeninių interesų funkcija? Jei sakome, kad asmeniniai interesai yra esminis motyvas, tai kodėl jis būtinai turi būti ekonominis? O kur visuomenės interesai arba ideologija?

Tullockas yra teigęs, jog šias rimtas problemas būtina spręsti pasitelkus visuomeninio pasirinkimo analizę, o ne palikti atsakymų ieškoti tiems, kuriems šie painūs klausimai ir taip yra neaiškūs (1988: 158–170). Tačiau nežinia, ar pavyks suprasti viešąjį sektorių ir jo sudėtingą mechanizmą, jei visuomeninio pasirinkimo metode esama redukcinio šališkumo tendencijų, teigiančių, jog kiekvienas individas, nepriklausomai nuo jo vaidmens ar pozicijos, veikia tik skatinamas vienokių ar ki-

tokių motyvų, o svarbiausia – siaurų asmeninių interesų, kurie yra esminė veiklos paskata.

Bet tai, ką praranda deskriptyvinis realizmas, gali kompensuoti analitinė galia. Pasitelkus standartines ekonominio metodo prielaidas bei turint stiprų teorinį pagrindą galima daryti argumentuotas išvadas. Dedukcinė galia išgaunama deskriptyvinio tikslumo kaina (Friedman, 1953). Pažvelkime iš arčiau į šias dvi sudedamąsias dalis: pirmiausia į asmeninių interesų maksimą, o tada – į metodologinį individualizmą. Savaime šios dvi prielaidos nesąlygoja vertybinio šališkumo visuomeninio pasirinkimo atžvilgiu. Tik papildę jas kitomis prielaidomis, atsidursime Virdžinijos mokyklos dešiniosios ideologijos užkampyje.

Interesų maksimizavimas

Fundamentaliosios metodologijos prasme visa politinė veikla yra individų elgsena. Politikoje linkstama būti įvairių formalių organizacijų nariais, ar tai būtų politinės partijos, interesų grupės, ar viešosios institucijos. Būdami įvairių organizacijų nariai, individai įgyja politinių veiksmų pagrindą, kuris jiems padeda propaguoti organizacijos ideologiją bei pasaulėžiūrą. Jei individai yra esminiai viešojo sektoriaus vienetai, ar tai reiškia, jog dalyvaujančios viešojoje veikloje organizacijos yra tik atskirų asmenų grupės? Buchananas, regis, laikosi būtent tokios nuomonės, pavyzdžiui, kalbėdamas apie socialinį teisingumą visuomenėje: „Čia, kaip ir efektyvumo siekimo atveju, žmonės nelinkę reikšti suinteresuotumą abstrakčiais distribuciniais idealais, kurie lemia vienokių ar kitokių politinių sprendimų priėmimą. Jie veikiau stengsis siekti savų aiškiai apibrėžtų interesų“ (1988: 11).

Politikai plačiąja šio žodžio prasme, t. y. ne tik politinių partijų nariai, bet ir organizuotų grupių atstovai, daro įvairius pareiškimus apie distribucinį teisingumą teigdami, kad panašaus pobūdžio idėjos iš esmės padeda tenkinti įvairius

poreikius. Abstrakčios distribucinės ideologijos gali įvairiai aiškinti tokias teisingumo sąvokas, kaip nusipelnyti reikmės ar įgyti teisių (Miller, 1976). Iš tikro būtų neteisinga neigti, kad politiniai debatai daugiausia ir vyksta dėl tokių konkuruojančių distribucinių idealų. Kita vertus, galima tai ginčyti teigiant, jog tokios abstrakčios sąvokos paprasčiausiai atspindi siaurus asmeninius interesus – tačiau kieno? Ir kodėl tai būtinai turi pavienių asmenų „aiškiai apibrėžti interesai"?

Šią viešųjų motyvų teoriją pavadinkime „paprastumo teorija". Ji teigia, kad viešoji veikla gali būti aiškinama konkrečiai apibrėžtų ekonominių asmeninių interesų požiūriu. Čia esama dviejų esminių problemų. Viena, susiduriame su savanaudiškumo doktrina, kaip žmogaus pagrindine varomąja jėga. Kita vertus, yra kolektyvinės veiklos problema, kuri reiškia, jog visuomenės norai esti individualių norų sankaupos, susidarančios ne tik apie asmeninius interesus, bet ir apie socialinius darinius apskritai. Kodėl visuomeninio pasirinkimo metodas turėtų vadovautis paprastumo teorija? Juk jai tenka milžiniški sunkumai norint atskirti savanaudiškumą ir altruizmą vienoje pusėje ir ekonominius bei kitus interesus – kitoje. Jai taip pat tenka ir preferencijų problemos instituciniame kontekste sprendimas.

Jei pradėsime nuo visuomeninio pasirinkimo teorijoje nurodomų tradicinių skirtumų tarp sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo (Doel, 1979), tai galėsime tiksliai nurodyti ir esmines paprastumo teorijos negalias. Kai žmonės viešai ginčijasi dėl vienokios ar kitokios politinės pozicijos rinkimų metu ar parlamente, ar tuomet jie gina aiškiai apibrėžtus asmeninius ekonominius interesus? Galimas dalykas, kad jie ginčijasi už politikos alternatyvas, kurios yra socialios ta prasme, jog jų įgyvendinimas būtų svarbus visiems, ne tik kalbėtojui. Taigi ar neturėtume nubrėžti skiriamosios ribos tarp savanaudiškų interesų ir visuomenės interesų arba panašios ribos tarp privačių ir socialinių interesų?

Paimkime biurokrato arba specialisto, dirbančio valstybinėje tarnyboje, atvejį. Kai jis dirba stengdamasis įgyvendinti

iškeltus tikslus, ar taip pat siekia aiškiai apibrėžtų asmeninių ekonominių interesų? Arba jei įdeda daug pastangų tobulindamas esamas technologijas, tai šitaip daro todėl, kad jo paties ekonominiai interesai „pastatyti ant kortos“?

Kai kurie visuomeninio pasirinkimo teoriją palaikantys mokslininkai ne tik pripažįsta tokio skirtumo pagrįstumą, bet ir laikosi nuomonės, jog šie skirtumai yra gyvybiškai svarbūs analizuojant visuomeninio pasirinkimo metodą. Pacituosiu Michaelą Laverį: „Dvi bendrosios vertinimo kriterijų sistemos, kuriomis aš vadovausiuosi, turi ryšį su tiesioginėmis vartotojo išlaidomis ir gaunama nauda bei jo netiesioginiu domėjimusi kitų suvartojimu“ (1986: 58). Laveris brėžia ribą, kuri tradiciškai suprantama kaip riba tarp savanaudiškumo ir altruizmo. Juk kiekvienas žmogus viską vertina dvejopai: savanaudiškai ir altruistiškai. Vis dėlto abu interesų tipai yra asmeninio pobūdžio ta prasme, jog jie priklauso kalbamajam asmeniui. Todėl būtina skirti ir kitaip – tarp vartotojų kontroliuojamų veiksmų ir išorės pasekmių pertekliaus efekto (Laver, 1986: 65ff). Vadinasi, greta dviejų privačių ar asmeninių interesų – savanaudiškų arba altruistiškų – tipų turime atsižvelgti ir į socialines išlaidas bei naudą. Jei taip, tai kaip galima teigti, jog individai visuomeninio pasirinkimo sistemoje dirba asmeninių, aiškiai apibrėžtų ekonominių interesų skatinami? Ką visa tai iš tikrųjų reiškia?

Gali atrodyti, kad altruistinių interesų derinimas su socialinėmis išlaidomis ir nauda riboja visuomeninio pasirinkimo metodo naudojimą, nustatant šio metodo pritaikymo sritį. Jei tai, ką Muelleris sako, yra tiesa – „esminis visuomeninį pasirinkimą sąlygojantis elgsenos postulatas ekonominiu požiūriu yra tas, kad žmogus egoistiškas, racionalus, maksimizuojantis naudą“ (1989: 2), tuomet tėra dvi alternatyvos. Vienu atveju tenka sutikti, kad visuomeninio pasirinkimo metodas stokoja fundamentalių politinių kategorijų, kuriomis nusakomi svarbūs politiniai institutai, antru atveju reikėtų pertvarkyti ekonomikos teoriją taip, kad ji atsižvelgtų į interesų ar preferencijų įvairovę.

Savo knygoje *Selfishness, Altruism and Rationality* H. Margolis pasisako už antrąjį variantą, nors pažymi, kad ekonominis modelis niekada nebuvo griežtai suvaržytas tik rinkai būdinga konkurencine elgsena: „svarbios ekonomikos teorijos sritys neturi nieko bendra su empiriniais rinkos kainų ir kiekybių tyrimais, jos sprendžia daugelį įvairių klausimų (gerovės ekonomika, sprendimų priėmimų teorija, viešosios gėrybės), kurie turi tiesioginį ryšį su platesnėmis socialinio pasirinkimo problemomis" (1982: 10). Vis dėlto norėdamas išplėsti ekonomikos modelį iki visuomeninio pasirinkimo aprėpiamos srities, Margolis teigia, jog prie maksimalios naudos siekiančio individo būtina pridėti ir kitų subjektų. Pacituosiu: „mes turime puikų pagrindą tikėtis, kad gyvybingai politikos teorijai būtina praplėsti tradicinį racionalaus pasirinkimo modelį bent jau trimis kryptimis: suteikiant pagrindinį vaidmenį viešosioms gėrybėms tiesiogiai aiškinant altruistinę motyvaciją; tiesiogiai aiškinant gebėjimą įtikinti" (1982: 13).

9.2 lentelė. *Interesų tipai*

	Asmeniniai	Socialiniai
Savanaudiški	I	II
Altruistiški	III	IV

Maksimizavimo aksioma neišvengia sunkumų, nes nėra aišku, kokius interesus maksimizuoja viešojo sektoriaus pareigūnai. 9.2 lentelėje matyti šiek tiek anksčiau aptartų skirtumų deriniai.

Visuomeninio pasirinkimo metodo elgsenos aksiomą galima aiškinti siaurąja prasme, o tai reiškia, jog ji apsiribotų tik I deriniu; tačiau galima aiškinti ir platesniu spektru, jungiančiu įvairius derinius tiek, kiek jie bus susiję su nauda subjektui. Pagrindinė paprastumo teorijos alternatyva būtų peržiūreti preferencijas, interesus arba naudingumo struktūrą.

Kai žmonių veikla yra visuomeninė, kodėl turėtume manyti, kad jie siekia įgyvendinti savus (savanaudiškumas) arba kitų interesus (altruizmas)? Kodėl vienas negali būti priemonė antram?

Akivaizdu, jog visuomeninė veikla siekia socialinių tikslų. Tai gali būti altruistiniai tikslai, visuomeninės sąnaudos ar kolektyvinė nauda. Kai ministras pirmininkas ar prezidentas valdo šalį, kai parlamentaras skatina priimti kokį nors įstatymą, kai biurokratas paiso taisyklių sistemos arba pilietis pasisako prieš branduolinį ginklą, tuomet jie visi kartu pasisako už interesus, kurie yra platesni nei jų asmeniniai aiškiai apibrėžti interesai.

Galima ginčytis dėl pasirenkamų veiklos krypčių, nes manoma, jog jos suteikia daugiau abstrakčios laisvės ir galių institucijoms arba grupėms, kurias savo ruožtu įvairūs individai vertina savanaudiškai arba altruistiškai. Kad ir kaip būtų, doktrina, teigianti, kad individai vienaip ar kitaip maksimizuoja tam tikrą naudingumo funkciją, sudarytą iš jų pačių vertinimų, neįrodo, jog jie kiekvienoje veiklos srityje būtinai siekia savų aiškiai apibrėžtų ekonominių interesų. Todėl taikant asmeninių interesų aksiomą būtina daryti išlygas.

Metodologinis individualizmas

Sujungus paprastumo teoriją su svaria metodologinio individualizmo doktrinos versija, išaiškėja visi sunkumai. Metodologinis individualizmas – tai teorija, teigianti, jog įvairių formų socialiniai junginiai (tiesiog žmonių grupės ar didelės formalios organizacijos) iš tikro yra ne kas kita, kaip žmonių bendrijos (Nagel, 1961). Vadinasi, socialinių junginių savybes galima redukuoti iki individams būdingų savybių. Redukcinė socialinės realybės sąrangos hipotezė sukėlė daug ginčų dėl visumos prigimties. Jei atspirties tašku pasirinksime nuostatą, kad nėra kitų veikėjų, išskyrus žmones, ar tuomet taip pat privalome neigti galimybę, jog žmo-

nių organizacijai būdinga kolektyvinė veikla gali pasireikšti naujomis savybėmis, kurios nėra būdingos pavieniams individams?

Holizmo kontraredukcionizmo problema tampa opi, vos tik įžengus į visuomeninio pasirinkimo teritoriją. Čia, kur formuojama ir įgyvendinama politika, didelis dalyvių skaičius padalytas į stambias grupes: institucijas, partijas, interesų grupes ir taip toliau. Kokie jų motyvai? Kas verčia šias formalias organizacijas užsiimti veikla viešojoje arenoje?

Sujungus paprastumo teoriją su svaria metodologinio individualizmo interpretacija reikštų, kad individai, kurie užima svarbiausias pozicijas visuomeninio pasirinkimo sistemoje, paiso savų aiškiai apibrėžtų ekonominių interesų (Breton, 1974). Todėl išeitų, jog valstybės pareigūnai siekia pakartotinai būti išrinkti ir gauti deramą atlygį (Downs, 1957); biurokratai dirba siekdami maksimizuoti savo atlyginimą, galią ir prestižą (Niskanen, 1971). Šiuo nesistengiama paneigti, kad tokie interesai gali turėti didelės reikšmės politikoje bei administravime. Tačiau klaidinga taip viską supaprastinti neatsižvelgiant į vieną svarbų elementą: grupių interesus. Kai organizacijos – politinės partijos, interesų grupės, piliečių judėjimai – imasi konkrečios veiklos, tuomet ant kortos statomi daugiau nei aiškiai apibrėžti individų ekonominiai interesai.

O kolektyvinė veikla – bene svarbiausias bruožas visuomeninio pasirinkimo pritaikymo srityje – ir yra grupių interesai. Kolektyviniai interesai gali svyruoti nuo smulkių lobistinių grupių siaurų savanaudiškų interesų iki visai visuomenei svarbių interesų. Tokie visuomeniniai interesai, kaip taika, gerovė, sąžiningumas ir lygybė pagal įstatymą, viešajame sektoriuje gali būti pasiekti tik visuomeninio pasirinkimo veiklos priemonėmis. Rentos siekimo elgsenos teorija tik patvirtina faktą, jog platūs socialiniai interesai puoselėjami dideliuose kolektyvuose (Buchanan et al., 1980; Tollison, 1982; Rowley et al., 1988).

Pradėjus analizuoti viešojo sektoriaus veiklą, iš karto tenka susidurti su sunkumais, atsirandančiais naudojantis tipiško-

mis visuomeninio pasirinkimo motyvų prielaidomis. Tačiau nereikia pamiršti, jog kiekvienos prielaidos aiškinamoji galia yra ribota. Svarbu suvokti, kiek tinka būti naudojama asmeninių interesų prielaida aiškinantis viešąją veiklą. Ar ta veikla bus sėkminga, priklausys nuo to, ar būta kitų prielaidų, leidžiančių šioje srityje tiek pat integruoti žinias. Jei asmeninių interesų prielaida negali visko paaiškinti, tai nereiškia, kad ji apskritai nieko nepaaiškina. Be to, asmeninių interesų aksioma nėra norminė propozicija, teigianti, jog dirbantieji viešajame sektoriuje turi paisyti vien savų aiškiai apibrėžtų interesų. Prieš pereinant prie norminės visuomeninio pasirinkimo teorijos reikia aptarti dar keletą prielaidų.

Wicksellio valstybės ideologija

Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo metodo interpretacija nėra vien pozityvinė valstybės sektoriaus teorija, paremta dviem esminėmis – naudingumo maksimizavimo ir metodologinio individualizmo – prielaidomis. Šio metodo interpretacijos esmę sudaro norminė teorija, teigianti, jog valstybės dešinės pakraipos neoliberali ideologija yra aiški kitados vyravusio vadinamojo Mančesterio liberalizmo atmaina. Ji yra visiška priešingybė gerovės valstybei, kuri grindžiama išorinėmis pasekmėmis ir teisingumu. Norminiam metodui pagrindus padėjo valstybės teorija, kurią 1896 m. Knutas Wicksellis išdėstė savo studijoje *A New Principle of Just Taxation* (1967), kur nustatė politikos kūrimo sprendimų priėmimo taisyklę – vieningumo taisyklę. Buchananas šią taisyklę panaudojo kaip pagrindą sutartinei valstybės teorijai. Turint galvoje, kad Wicksellio idėja beveik neturėjo jokių praktinių pasekmių, toks jos pritaikymas yra nemenkas pasiekimas.

Buchananas teigia, jog neoliberali valstybės teorija sudaro visuomeninio pasirinkimo metodo esmę. Taip manyti klaidinga. Jokie ypatingi ryšiai nesieja visuomeninio pasirinkimo

metodo su kokia nors normine valstybės teorija, nusakančia jos valdymo struktūrų apimtį ir atitinkamą programinę struktūrą. Reikalavimas atskirti sąvokas „yra“ ir „turėtų būti“ nepriklauso jokiai pozityvistinei mokslo filosofijai. Imtis pozityvinės ir norminės valstybės sektoriaus analizės yra tiesiog įdomu, prasminga ir reikalinga. Tačiau kaip mokslinė platforma visuomeninio pasirinkimo metodas, matyt, logiškai negali būti siejamas su vertybėmis, kurias remia Virdžinijos mokykla (Buchanan, 1984).

Wicksellio valstybės teorija, paremta efektyvaus apmokestinimo principais, aiškiai pasisako už individualų *quid pro quo* taisyklės taikymą. Efektyvumas reikalauja, kad kiekvienas pilietis galėtų palyginti kurio nors valstybės biudžeto straipsnio vertę ir sąnaudas, naudodamas ribinius dydžius. Ribinė vertė atitiks ribines sąnaudas tuo atveju, jei apmokestinant bus paisoma naudos principo, – kol nesusiduriame su viešosiomis gėrybė. Išsisukinėtojo problemos atveju vienintelis mechanizmas, galintis garantuoti optimalų apmokestinimą, parūpinant lėšų viešosioms gėrybėms teikti, yra vieningumo taisyklė arba individualaus veto principas teisiniame kontekste (Musgrave, Peacock, 1967).

Remdamasis Wicksellio sprendimo principu, Buchananas (1987) apibrėžia dvi normines taisykles, kurios, jo nuomone, sudaro visuomeninio pasirinkimo metodo esmę: politika kaip mainai ir ekonominis konstitucionalizmas arba kontraktorianizmas kaip pagrindas viešosios politikos formavimui. Šie du norminiai principai akivaizdžiai skiriasi nuo anksčiau minėtųjų dviejų esminių visuomenės pasirinkimo metodo prielaidų, nes vadovaudamiesi logine būtinybe visą viešojo sektoriaus analizę jie nukreipia dešiniosios ideologijos kryptimi. Taip gauname du naujus principus:

3. Politinė sąveika turi remtis savanoriškais mainais.
4. Politikai, kaip savanoriškiems mainams, būtina kokia nors ekonominė konstitucija, kuri reglamentuotų santykius tarp valstybės ir individo.

Akivaizdu, jog esminės visuomenės pasirinkimo metodo prielaidos – (1) ir (2) (p. 294) – nesiremia fundamentaliais Wicksellio valstybės ideologijos principais. Šiuo nenorima pasakyti, jog pavyks išvengti prieštaravimų, jei bus vadovaujamasi visomis keturiomis aksiomomis iš karto: esmė yra ta, kad reikėtų vadovautis kiekviena aksioma atskirai, nes (1) ir (2) nusako kas *yra*, o (3) ir (4) – kaip *turėtų būti.*

Politika kaip mainai

Politikos kaip mainų aksioma teigia, jog kiekviena viešosios politikos sritis yra paremta visų piliečių pritarimu, nes būtent vieningumo kriterijus lemia politiką bei jos tarnavimą visų piliečių interesams. Tai, žinoma, gana optimistiška politikos prigimties interpretacija. Tačiau tai ne pozityvinė teorija, tai – valstybės etikos teorija. Visuomeninio pasirinkimo mechanizme, kurį, beje, visuomeninio pasirinkimo metodas siekia perprasti, politika pasireiškia daugeliu įvairių būdų, pradedant prievartos taikymu dėl koncernų interesų, susiformavusių vartotojų interesų sąskaita, ir baigiant tais atvejais, kai laimi bendri piliečių interesai.

Galimi du Wicksellio vieningumo taisyklės aiškinimo būdai. Vienas iš jų – pozityvinis – teigia, jog politika – tai mainai tarp individų, kurie veikia neperžengdami politinių institucijų ribų. Politika neturi nieko bendra su visuotinės gerovės apibrėžimu ir jos siekimu, nes tai aukščiausias tikslas, reiškiantis daugiau nei individo interesai: „Jei nėra asmeninio intereso, nėra jokio intereso“ (Buchanan, 1987: 338). Tokius tikslus visuomeninio pasirinkimo metodas siekia formuluoti taip, kad jie atitiktų individų interesus. Bet jei sakoma, kad politika neturi nieko bendra su visuotine gerove, tuomet kas trukdo visuomeninio pasirinkimo metodui modeliuoti politiką kaip prievartą arba vienų interesų panaudojimą kitiems interesams? Kodėl politika yra tokia pat simetriška kaip ir rinkos mainai? Buchananas atsakytų:

> Valstybės veikloje esantis prievartos elementas sunkiai dera prie savanoriškų individų mainų modelio. Tačiau galima paklausti: koks prievartos tikslas? Kodėl individai privalo taikstytis su prievarta, būdinga kolektyvinei veiklai? Atsakymas akivaizdus. Individai nesipriešins valstybės bei politikos prievartai tol, kol esminiai konstituciniai „mainai" tenkins jų interesus (1987: 338).

Štai čia ir prasideda painiava tarp *yra* ir *turėtų būti*. Individai taikstosi su prievartos politika, nes jų priešingas elgesys neatitiktų liberalios politikos vertybių. Tačiau to neužtenka, kad visuomeninio pasirinkimo metodas imtųsi politikos analizės, nes jo tikslas yra mokslinis neutralumas ir objektyvumas.

Antrasis – norminis – Wicksellio vieningumo taisyklės aiškinimo būdas teigia, kad teisinga yra tik ta politika, kuriai vieningai pritaria visi piliečiai. Kodėl taip yra? Akivaizdu, jog Wicksellio teorijoje vieningumas suprantamas kaip socialinio teisingumo kriterijus, tačiau kodėl? Wicksellis rašo: „Būtų baisi neteisybė, jei kažkas būtų verčiamas prisidėti prie kokios nors veiklos, kuri neatitinka jo interesų ar net kardinaliai jiems prieštarauja" (1967: 89).

Nusprendus vieningumo kriterijų taikyti efektyvumui ir teisingumui, logiška, kad bus prieita prie Wicksellio išvadų. Bet kodėl turėtume tai padaryti? Tai etikos problema, jungianti daug įvairių nuomonių apie tai, ko reikalauja socialinis teisingumas. Tačiau, jei nuspręsime, jog Wicksellio pozicija yra vienintelė priimtina, tuomet turėsime išsiversti be įvairiausių socialinių programų, kurios gali taip ir nesulaukti vieningo piliečių pritarimo, nes kokia turėtų būti programa, kuriai visi vieningai pritartų, leiskite paklausti? Prie tokios išvados prieina Buchananas, kuris pritaikė Wicksellio teisingumo arba efektyvumo taisyklę egzistuojančiai gerovės valstybei. Tai ne mokslinė analizė. Tai – nei daugiau, nei mažiau – yra norminė teorija. Tačiau nereikėtų pamiršti ir to, kad vadovaudamasis etikos požiūriu Wicksellis atskyrė politinį teisingumą arba efektyvumą kaip vieningumą nuo socialinio teisingumo. Pastarasis reikalauja, kad, nepaisant to, ar yra, ar nėra vieningai pri-

tariama, kai kuriais atvejais derėtų atsisakyti asmeninio suinteresuotumo socialinio teisingumo labui.

Konstitucinė ekonomika

Virdžinijos mokyklos visuomeninio pasirinkimo teorijos norminį aspektą itin išryškino ekonominio konstitucionalizmo teorija. Norminės viešosios politikos teorija apima politinių sprendimų priėmimo procesų taisykles, kurios galėtų atitikti vieningumo principą. Buchananas teigia: „Egzistuojančios konstitucijos, struktūros, taisyklės reikalauja kruopštaus tyrimo. Belieka tik spėlioti, ar šios taisyklės radosi visiems pritarus – kaip to reikalauja autentiška konstitucinė konvencija?“ (1987: 341). Kadangi nėra tokios nuolat veikiančios konstitucinės revizinės sistemos, galima tik spėlioti, ką nutartų piliečiai, jei jiems konstitucinė veikla būtų prieinama. Taigi konstitucinės ekonomikos samprata – tai ne tikrovės analizė, bet politinės kritikos išraiškos mechanizmas.

Konstitucinės ekonomikos samprata yra ne tik norminio pobūdžio, ji dar sudaro ir itin griežtos norminės politikos teorijos dalį. Ji ne tik stengiasi atbaidyti visuomeninio pasirinkimo tyrinėtojus nuo egzistuojančių politinių-ekonominių institucijų vertinimo, bet ir draudžia remtis bet kokiais vertinimo principais, išskyrus vieningumo taisyklę. Anot Buchanano, valstybės veiklą vertinti etiniais kriterijais draudžiama:

> Nėra tokių kriterijų, kuriais remiantis būtų galima tiesiogiai vertinti politiką. Netiesioginis vertinimas gali remtis kai kuriais laipsnio matais, kuriais vadovaudamasis politinis procesas padeda apibrėžtus individų prioritetus paversti aiškiais politiniais rezultatais. Vertinimo centre atsiduria pats procesas kaip priešingybė galutinės būklės ar rezultatų struktūrai (1987: 339).

Buchanano pabrėžiamas skirtumas tarp rezultatų ir proceso kriterijų yra gerai pažįstamas etikos argumento analizei, bet kodėl visuomeninio pasirinkimo tyrinėtojas turėtų

priimti sprendimą, kuris patinka Buchananui? Nėra jokio mokslinio pagrindo teigti, jog politikos negalima vertinti utilitariniu arba Rawlso kriterijų požiūriu. Debatai dėl politinių bei ekonominių režimų vertinimo principų nėra beprasmiai, o įvairius argumentus bei siūlymus derėtų kruopščiai apsvarstyti. Visuomeninio pasirinkimo metodas kaip toks negali įsipareigoti jokiai etikos doktrinai apie socialinį teisingumą arba tinkamą ekonominę konstituciją – paprasčiausiai dėl to, jog šiuo atveju susiduriame su aukščiausių vertybių pasirinkimu. Tai klausimas, į kurį socialiniai mokslai, vadovaudamiesi vien savo specialiąja metodologija, negali atsakyti (Brecht, 1959).

Išvados

Visuomeninio pasirinkimo metodas kritikuojamas dėl mokslinio neutralumo ir objektyvumo trūkumų. Teigiama, kad jo epistemologinė esmė apima politines vertybes, kurios priklauso kokiai nors ypatingai ideologijai. Todėl toji populiarėjanti visuomeninio pasirinkimo mokykla painioja, kas *yra* ir kas *turėtų būti*, lygiai taip pat, kaip tai darė ankstesnioji politinė ekonomija, tai yra marksistinio požiūrio sistema. Nors ir tenka pritarti, jog dažnai nėra lengva atskirti *yra* nuo *turėtų būti* ir kad socialinių mokslų teorijos yra dažnai šališkos, vis dėlto labai svarbu laikytis mokslinio neutralumo ir objektyvumo principų taip, kaip juos suprato Weberis. Pasitelkus visuomeninio pasirinkimo metodą turi būti įmanu suprasti visuomeninio pasirinkimo mechanizmą, neužsiangažuojant jokiai politinei ideologijai.

Visuomeninio pasirinkimo teorijos turėtų būti savarankiškos, apibrėžtos įprastais mokslinės analizės kanonais. Dvi savitos visuomeninio pasirinkimo metodo prielaidos – metodologinis individualizmas ir asmeninių interesų motyvas – teikia būtinus ir pakankamus identifikavimo kriterijus. Čia etinės prielaidos nereikalingos. Tačiau šiuo nenorima neigti etikos

argumentų svarbos ar teigti, jog visuomeninio pasirinkimo tyrinėtojai turėtų užsiimti tiek moksliniais, tiek ir etiniais veiklos aspektais, pavyzdžiui, tipiškas visuomeninio pasirinkimo prielaidas papildyti politikos kaip mainų bei konstitucinės ekonomikos sampratomis. Tačiau epistemologinės problemos išnyktų, jei mokslinis ir etikos aspektai būtų aiškiai atskirti. Nebūtina pritarti Virdžinijos mokyklos propaguojamoms visuomeninio pasirinkimo teorijos politinėms vertybėms tam, kad būtų galima rimtai analizuoti visuomeninio pasirinkimo mechanizmą.

Visuomeninio pasirinkimo metodo esminė prielaida – asmeninių interesų maksimizavimo hipotezė – turėtų būti suprantama kaip paprasčiausia prielaida, o ne aksioma. Jos potencialas priklauso nuo daugelio įdomių implikacijų, kurios išgaunamos pritaikius ją Downso politikams bei Niskaneno aprašytiems biurokratams. Tullockas teigia:

> Mano nuomone, didžiuma žmonių yra ypač suinteresuoti (išskyrus šeimos atvejį) savanaudiškais siaurais tikslais. ...Esmė ta, jog ištekliai, kuriuos jie yra pasiruošę investuoti siekdami šių tikslų, dažniausiai yra daug mažesni už tą kiekį, kurį jie nori investuoti, kad pasiektų aiškiai savanaudiškų tikslų (1970: 33).

Asmeninių interesų prielaida neneigia altruistinės elgsenos viešajame sektoriuje ir neapsiriboja itin siaurais asmeniniais materialiniais interesais. Galiausiai ji gali padėti suprasti pareigos sąlygojamą elgseną, nes tokia elgsena gali būti priemonė siekti asmeninių interesų tikslo.

Visuomeninio pasirinkimo metodas išskiria vieną esminį socialinio gyvenimo aspektą – interesus žmonių, kurie sudaro grupes ir organizacijas. Iš tikro tokia asmeninių interesų samprata, kuria šis metodas vadovaujasi, jungia įvairius motyvų elementus: norus, poreikius, prioritetus bei reikalavimus. Ji taip pat jungia tiek egoistinius ir materialistinius, tiek ir bendrus kolektyvinius grupių bei organizacijų interesus. Neneigdamas altruistinių interesų buvimo, visuomeninio pasirinkimo metodas atmeta objektyvių visuomeninių interesų sampratą. Vis dėlto interesai dažnai susikerta arba varžosi tar-

pusavy, todėl atsiranda būtinybė nustatyti taisykles, kurios individualius interesus koordinuotų. Naujasis institucionalizmas yra socialinių mokslų metodas, kuris ypač pabrėžia antrąjį esminį socialinio gyvenimo aspektą – institucijas.

Quid pro quo prielaida yra svarbiausia visuomeninio pasirinkimo metodui. Ji reiškia, kad piliečiai suteikia valstybės valdymo struktūroms arba valstybei išteklius ir galią, mainais tikėdamiesi prekių ir paslaugų, taip pat ir įstatymu grįstos visuomenės, kuri jiems duotų tiek, kiek jie jai atiduoda.

10

Naujasis institucionalizmas

Institucionalizmo paradigma itin sustiprėjo per pastaruosius du dešimtmečius. Jos atgimimas buvo reakcija į įvairias redukcines teorijas, kurios politinių organizacijų veiklą aiškino netgi politiniais veiksniais. Institucijos, ypač politinės, vadovaujasi savita logika, todėl jos analizei būtini metodai, alternatyvūs tiems redukciniams metodams, kurie politiką supranta tik kaip preferencijas (ekonomines būtybes) arba socialines struktūras (sociologines būtybes). Naujasis institucionalizmas reiškiasi dviem skirtingomis versijomis: pirmoji remiasi organizacijų teorija, o antroji – naująja institucine ekonomika. Neoinstitucionalistinėje literatūroje vyrauja bendra nuomonė, jog „institucijos yra svarbu“. Apskritai institucijos yra žmonių sukurtas mechanizmas, varžantis sąveiką tarp individų (North, 1990b). Antra vertus, institucijos yra taisyklės ir normos, kurios reiškiasi formaliomis ir neformaliomis teisėmis ir pareigomis, sudarančiomis palankias sąlygas formuoti stabiliai ir gana patikimai nuomonei apie kitų individų veiksmus.

Neoinstitucionalistai nesutaria, kokius socialinius reiškinius priskirti „institucijoms“. Matthewsas (1986) išskiria keturis požiūrius: institucijos kaip nuosavybės teisės, kaip konvencijos, kaip įvairūs sutarčių tipai ir, atskirai, kaip sutartys dėl valdžios ar valdymo struktūrų, tokių kaip firma. Williamsonas (1985:15) teigia: „Firmos, rinkos ir santykių sutartys yra svarbios ekonominės institucijos“, tuo tarpu Northas (1990b) pabrėžia būtinumą konceptualiai skirti žaidimo taisykles (ins-

titucijas) ir strategijas (organizacijas), kurias kaip naudingiausias sau pasirenka socialinio žaidimo dalyviai (1990b; 5). Firmos irgi priskiriamos organizacijų tipui, kuris formuojasi pagal institucinės veiklos reikalavimus. Northo supratimu, organizacijos veikia kaip institucinių pokyčių pagrindinė jėga, kuri dažniausiai lieka inkrementalaus pobūdžio.

Esminė problema čia yra ta, ar institucionalizmas apskritai įmanomas viešajame sektoriuje. Kaip reikėtų jį vertinti, jei mums pirmiausia rūpi viešasis sektorius? Ar įmanoma vadovautis neoinstitucionalizmo koncepcijomis modeliuojant viešąjį sektorių?

Politika, ekonomika ir interesai

Politikos mokslas ir ekonomika nėra tokie skirtingi, kaip anksčiau buvo manyta: tuomet aiškinta, kad politika yra valdžia ir jos formos, o ekonomika – pinigai ir išteklių skirstymas bei perskirstymas. *Staatswissenschaft* tiria viešąsias institucijas, o *Wirtschaft* – privačias. Senoji politinės ekonomijos mokykla tokio skyrimo nedarė, jai visuomenė buvo kartu ir valstybinė santvarka, ir ekonomika (Palgrave, 1894, III tomas); Adamas Smithas teigė: „Politinė ekonomija, kaip mokslo apie valstybės pareigūną ar įstatymo leidėją šaka, laikosi dviejų skirtingų tikslų: pirma, garantuoti žmonėms gausias pajamas arba lėšas pragyvenimui, arba, tiksliau pasakius, leisti jiems patiems pasirūpinti tokiomis pajamomis arba lėšomis pragyvenimui: antra, garantuoti valstybei arba visuomenei tokias pajamas, kurių pakaktų viešosioms paslaugoms“ (1962, I tomas: 375).

Nėra jokio pateisinimo bet kokiems radikaliems bandymams atskirti politiką nuo ekonomikos, antraip bus paneigiamas faktas, jog šie du socialiniai mokslai tiria tuos pačius reiškinius – institucijas ir interesus: čia taip pat nėra tas atvejis, kad savanaudiški interesai reikštųsi vien rinkos institucijose ar kad viešosios institucijos rūpintųsi vien tik valdžia, o niekada pini-

gais. Kodėl visuomeniniai interesai, jei tokie iš viso egzistuoja pasaulio socialinėse sistemose, negali reikštis tiek privačiose, tiek visuomeninėse institucijose? Kodėl manoma, jog valdžios mažiau siekiama rinkos institucijose, o pinigų – visuomeninėse? Naujoji politinė ekonomija atmeta konceptualius skirtumus tarp politikos ir ekonomikos, nes jie neigia tų dviejų reiškinių artumą (Eatwell et al., 1987, III tomas: 900–910): lygiai kaip ir rinka, viešasis sektorius sąveikai tarp asmenų ir institucijų siūlo taisykles, kurios koordinuoja ir jungia individų interesus, t. y. preferencijas, poreikius ar norus, vertybes ir įsitikinimus, visa, kas sudaro socialinį gyvenimą.

Vyrauja vienas politinio tyrimo metodas, siekiantis nustatyti pavienių asmenų ar įvairių grupių interesus, kuriuos įvairia valstybine veikla jie siekia maksimaliai įgyvendinti. Toks politikos ir visuomeninio gyvenimo analizės metodas, atskiriantis politinio gyvenimo taisykles ir procedūras nuo egoistinio, altruistinio, asmeninių ir kolektyvinių interesų pasaulio, su kuriuo susiduria viešosios institucijos, turi senas tradicijas tiek politikos moksle, tiek ir ekonomikos teorijoje (Truman, 1951).

Viešojo sektoriaus analizės problema – kaip, viena, išlaikyti pusiausvyrą tarp interesų teorijos ir naujojo institucionalizmo, t. y. tarp norų, poreikių ir preferencijų, kita vertus, tarp taisyklių, procedūrų ir institucijų. Gerovės ekonomikos teorijos požiūris į institucijas ir interesus viešajame sektoriuje apima tokias hipotezes, kurios neoinstitucionalistiniam metodui kelia abejonių, ypač rinkos ydų teorija, sudaranti išplėtotos ekonomikos valstybės racionalumo teorijos pagrindą (Schotter, 1985).

Tradicinis gerovės ekonomikos metodas teigia, kad įvairūs rinkos ydų tipai sudaro palankias sąlygas viešosios politikos kryptims formuoti ir joms įgyvendinti. Naujasis institucionalizmas teigia, jog viešosios institucijos nėra neutralios politikos krypčių, kurias jos pačios priima, atžvilgiu. Viešosios institucijos yra reikalingos, taip teigia dvi pagrindinės viena kitai priešingos naujojo institucionalizmo teorijos: sociologinis ins-

titucijų variantas, aiškinantis, kad institucijos yra daugiau nei jos elementų suma (holistinis variantas), bei ekonominis institucijų variantas, teigiantis, kad būtent institucijos racionaliai reaguoja į individualius interesus ir jungia juos kolektyvinei veiklai (atomistinis variantas).

Rinkos ydos ir ne rinkos ydos

Rinka ar politika yra klasikinė politinės ekonomijos problema. Ir nesvarbu, ar tai senoji mokykla (Adamo Smitho, Davido Ricardo ar Karlo Marxo), svarbiausią vaidmenį teikusi išteklių paskirstymui ir pajamų perskirstymui, ar naujoji srovė (Gordonas Tullockas, Jamesas Buchanas, Mancuras Olsonas ir Brunas Frey'us), tyrinėjanti sąveiką tarp valstybės santvarkos ir ekonomikos. O kaip rinktis tarp rinkos ir valstybės? Tradicinė rinkos ydų teorija siūlo sisteminius kriterijus šiai esminei institucinio pasirinkimo problemai išspręsti (Mishan, 1981).

Egzistuoja keturi rinkos ydų tipai, arba situacijos, kai išteklių paskirstymui rinkos paskirstymo mechanizmų taikyti negalima. Tai yra techninio, arba ekonominio, pobūdžio negalios tipai, kada sprendimas išvis neįmanomas arba jis neefektyvus. Keturi rinkos ydos tipai yra šie: (1) teigiamos ir neigiamos šalutinės pasekmės; (2) masto ekonomija; (3) informacijos netobulumas; (4) pajamų ir turto paskirstymo teisingumo problema.

Rinkos ydų teorija teigia, kad viešųjų programų paklausą ir pasiūlą, taip pat ir išteklių paskirstymą, pajamų perskirstymą ir visuomeninį reguliavimą sąlygoja piliečių preferencijos anksčiau išvardytų (1)–(4) kategorijų klausimais, nedarant jokių institucinių prielaidų. Charlesas Wolfas knygoje *Markets or Governments* (1988) išskiria tokias dvi esmines gerovės ekonomikos funkcijas.

Bendra viešųjų programų paklausa jungia pavienių visuomeninių programų paklausą į vieną visumą, kuriai įtakos turi

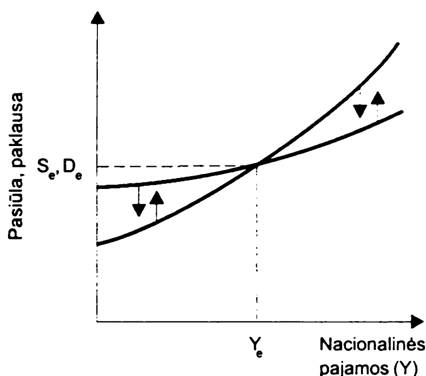
įvairiose rinkose pasireiškiančių šalutinių pasekmių skaičius (X), monopolijos laipsnis privačiame sektoriuje (M), informacinis netobulumas (I), viešųjų gėrybių poreikis (G), nelygybės percepcija (E), mokesčių lygis (R) ir visuomeninės programos vieneto savikaina (P). X, M, I, G ir E veiksniai didina paklausą visuomeninėms programoms, o R ir P veiksniai mažina. Toks būtų bendriausias modelis, nustatantis paklausą iš visuomeninio namų ūkio pusės.

Bendrąjį pasiūlos modelį sudaro tie patys veiksniai, kurie lemia kiekvienos viešosios programos pasiūlos jungtį į bendrąją visų viešųjų programų pasiūlos visumą. Tai tokie veiksniai: kaip tiksliai vienokia ar kitokia viešoji programa gali būti išmatuota (V), monopolijos laipsnis viešojoje programoje (m), kiek aiškus technologinis santykis tarp sąnaudų ir produkcijos toje programoje (T), vieneto savikaina (P), mokesčių lygis (X) ir nacionalinės pajamos (Y).

Šie modeliai apibrėžia nemažai viešojo sektoriaus veiklos sąlygų, tačiau nė viena iš jų nėra apsaugota nuo sunkumų. Egzistuoja itin didelė paklausa tiek viešųjų programų skaičiui, tiek ir jų visapusiškumui. Viešųjų programų paklausą didina įvairūs veiksniai; jos grupės, tiesiogiai gaunančios naudą iš šių programų, akcentuoja rinkos ydas; vyksta konkurencija tarp politinio elito, vedanti prie nepakankamo išlaidų įvertinimo bei naudos pervertinimo esama ir esminių neatitikimų tarp vartojimo ir mokėjimo.

Šie paklausos srities trūkumai sąlygoja informacinį nepakankamumą, kuris veda prie mikro- ir makrotrūkumų. Mikronetobulumas reiškia, jog nėra sąsajos tarp naudos ir išlaidų, tai savo ruožtu sąlygoja esminę asimetriją, pasireiškiančią tuo, kad nauda telkiasi mažose, gerai organizuotose grupėse, o išlaidos išsklaidomos tyliajai daugumai. Makronetobulumas pasireiškia, kai politinė dauguma naudoja valstybės biudžetą perskirstymo tikslams, taip sukurdama sau palankias sąlygas. Šie du paklausos trūkumai stumia tiek viešųjų programų skaičių, tiek ir jų dydį toli už racionalių ribų.

Viešojo sektoriaus pasiūlos srityje esama keleto veiksnių, kurie didina valstybės biudžetą: sistemingos problemos nustatant ir įvertinant rezultatą, naudojimasis viešosiomis monopolijomis, gamybos technologijų neapibrėžtumas, taip pat ir natūralių vertinimo kriterijų nebuvimas (Wolf, 1988: 35–99).



10.1 pav. *Hipotetinės ne rinkos paklausos ir pasiūlos funkcijos*

Visus šiuos trūkumus sudėjus į vieną, susidaro didžiulė politikos (ne rinkos) nesėkmės tikimybė, kuri gali reikštis: (1) išlaidų atskyrimu nuo pajamų; (2) nereikalingomis ir nuolat augančiomis išlaidomis; (3) vidiniais veiksniais arba išlaidomis, kurias sąlygoja privačių grupių buvimas viešosiose programose; (4) šalutinėmis pasekmėmis arba išlaidomis tretiesiems asmenims, atsirandančiomis dėl viešųjų programų veikimo; (5) paskirstymo neteisingumu, atsirandančiu dėl viešųjų programų.

Ydos tikimybė tiek viešojo sektoriaus paklausos, tiek ir pasiūlos srityje reiškia, kad viešojo sektoriaus pusiausvyros lieka neapibrėžtos, tuo tarpu pusiausvyrų kiekybė išlieka itin gera (10.1 pav.)

Viešojo sektoriaus pusiausvyra Y_e paveiksle susidaro per toli į dešinę, nes tik visapusiška informacija gali sumažinti įvairių trūkumų įtaką paklausos ir pasiūlos didėjimui. Tradicinei ge-

rovės ekonomikos rinkos ydų teorijai priešpriešinti visiškai nauji modeliai, kurie pripažįsta institucinių veiksnių įtaką piliečių preferencijoms viešosiose programose, taip pat įtaką agregavimo procesui, pavaizduotam paveiksle viešųjų programų paklausos ir pasiūlos kreivėmis.

Sociologinis institucionalizmas

Du žymiausi institucinio metodo atstovai yra Jamesas G. Marchas ir Johanas P. Olsenas (March, Olsen, 1984; March, 1988; Olsen, 1988). Koks konkrečiai yra jų propaguojamas neoinstitucionalizmas? Sveikas protas sako, jog interesai ir institucijos yra atskiri socialinės realybės vienetai. Savo knygoje *Rediscovering Institutions* (1989) Marchas ir Olsenas teigia priešingai. Pirmiausia jie mano, kad negalima atskirti interesų nuo institucijų; antra, institucijos yra svarbesnės už interesus visose tiek teigiamose, tiek ir neigiamose socialinėse sąveikose.

Marchas ir Olsenas kaip išeitį siūlo atgaivinti senąjį institucionalizmą, kuris, kaip kadaise buvo aiškinama, iškreipė politinės analizės esmę (Eulau, 1963). Už apsiribojimą istorija ir konkrečiais atvejais institucionalizmas kaltintas lokalizmu bei partikuliarizmu; sutelkęs dėmesį į formalias taisykles, jis nepaisė tikrojo gyvenimo elgsenos ir dėsnius primenančių jo reguliarumų. Esminis klausimas yra tas, ar naujasis institucionalizmas gali būti perkeltas į dešimtąjį dešimtmetį, atrėmęs septintąjį dešimtmetį nukreiptą į jį biheivioristinio ir komparatyvistinio metodo kritiką (Powell, DiMaggio, 1991).

Institucijų svarbos viešajame sektoriuje idėja susiduria su dviem problemomis. Pirma, kokiu būdu išskirti politines institucijas iš bendros institucijų sistemos? Atsižvelgiant į politines, ekonomines, socialines ir kultūrines institucijas, pagrindiniai politinių institucijų bruožai apibūdinami taip: „Politinė tvarka nustato sistemą konfliktams spręsti ir kontroliuoti. Ji

apibrėžia svarbiausias valdymo struktūras, jų atsiradimą ir pokyčius, jų sąveiką, taip pat ir santykius su pavieniais piliečiais" (Olsen, 1988: 22).

Akivaizdu, kad politinės institucijos kuria politinę tvarką. Tačiau esama kelių mechanizmų, kuriais sprendžiami konfliktai ir koordinuojama visuomenės veikla. Ar kiekvienas iš jų yra politinės tvarkos dalis? Naujasis institucionalizmas atsako, jog valstybės koncepcija yra itin svarbi, nes apibrėžia tas institucijas, kurios yra politinės, o valstybės teorijos atgimimą jis priskiria institucionalistinei tendencijai (Skocpol, 1979, 1985; Dunleavy, O'Leary, 1987).

Jei institucionalizmo metodas negali išsiversti be valstybės sąvokos, tai kas yra valstybė? Tradicinis požiūris į valstybę ypač pabrėžia, kad svarbiausia yra ne tai, kad visa, kas valstybei būdinga – suverenumas, centralizacija, jėga – sudaryta iš institucijų, bet kad valstybės institucijos apskritai yra išskirtinės.Todėl teigti, kad valstybės koncepcija sudaro institucionalizmo esmę, yra visiškai neadekvatu, nes viešojo sektoriaus institucijų prilyginimas valstybei sukurtų tik naujų neišspręstų problemų.

Institucionalizmas yra atsidūręs ties viena dilema: jis diferencijuotai vertina įvairių institucijų tipus – politinį, ekonominį, socialinį – tačiau kai šiam tikslui griebiasi valstybės sąvokos, ją tuomet tenka moduliuoti taip, kad valstybės sąvokos apibrėžimas atspindėtų specifines politinių institucijų ypatybes. Be to, būtina žinoti, kas apskritai yra institucijos. Ar institucija yra elgsenos sistema, ar taisyklių rinkinys, ar abu kartu sudėjus? Ir ar vienokia ar kitokia elgsenos ar taisyklių sistema galėtų vadintis institucija? Olsenas rašo:

> Institucijoms priklauso ne tik valdžia ir galia, bet ir kolektyvinė išmintis bei etika. Jos nubrėžia fizines, kognityvines ir moralines bendros veiklos kryptis; intervencijos ribas; konceptualų priežiūros objektyvą; darbotvarkę, atmintį, teises ir pareigas, taip pat ir teisingumo koncepcijas bei simbolius, kurie mums aiškiai suprantami (1988: 35).

Naujieji institucionalistai ne tik entuziastingai džiaugiasi, bet ir žavisi institucijų savybėmis (March, 1988). Vis dėlto

reikia paklausti, ar institucijos negali būti kenksmingos, priešiškos ir neteisingos. Atrodytų, jog institucijoms būdinga tai, kas būdinga ir organizacijoms: kolektyvinė veikla, teisėtumas ir simbolizmas.

Marchas ir Olsenas teigia, kad institucijos formuoja individualius veikiančiuosius asmenis: institucijos – tai visa, kas yra organizuota žmogaus veikla. Kaip patvirtinti šių institucionalistinių teiginių teisingumą ir įrodyti, kad institucijos yra svarbesnės už individus?

Naujasis institucionalizmas aiškina, kad institucijos egzistuoja ne tik socialinėje tikrovėje. Naujoji teorija taip pat pateikia samprotavimų, kaip turėtų būti žiūrima į institucinius reiškinius ir kaip juos reikėtų aiškinti. Institucinė epistemologija apima du komponentus, vieną neigiamą, o kitą teigiamą.

Neigiamas argumentas neigia du vyraujančius organizacinių reiškinių aiškinimus, t. y. kontekstinį metodą ir veikėjo metodą, pagal kuriuos politika suprantama kaip nepolitinių veiksnių šalutinis produktas. Vienas aiškinimas yra konteksto pobūdžio, todėl ir remiasi socialine struktūra, o kitas – redukcinis arba nukreiptas į individą (Olsen, 1988: 35).

Daugybė metodų neišsiverčia be neigiamų argumentų: biheviorizmas, politinė sociologija, racionalaus ir socialinio pasirinkimo, visuomeninio pasirinkimo metodai ir t. t. Visiems jiems būdinga ta pati daroma klaidinga prielaida, jog politinius reiškinius, kaip ir visuomenines institucijas, galima aiškinti nepolitinių veiksnių kontekste. Šis neigiamas argumentas remiasi empirine propozicija, kurią nesunku iškraipyti. Norėdamas pagrįsti savo teiginius, institucionalizmas turi įtikinamai įrodyti, kad nėra ir negali būti jokios viešojo sektoriaus institucijų teorijos, kuri pateisintų tokius nukrypimus bandydama institucines savybes priskirti socialiniams veiksniams ar nepastoviam individualiam pasirinkimui. Tačiau gali būti, kad kai kurie konteksto ar individualaus pasirinkimo metodai yra efektyvesni nei kiti ir kad įmanomos vienokios ar kitokios teorinės naujovės, kurios galėtų pasiūlyti vieną ar kitą adekvačią konteksto ar individo teoriją.

Teigiamas argumentas aiškina, į ką labiausiai reikėtų kreipti dėmesį.

Neoinstitucionalizmas siūlo pažvelgti į: (a) fizinę struktūrą; (b) demografinę struktūrą; (c) istorijos raidą; (d) asmeninius ryšius; (e) laiko struktūrą (priimtų sprendimų laikas) (Olsen, 1988: 37).

Institucijas galima nagrinėti kaip: (1) norminius potvarkius; (2) kognityvinius potvarkius; (3) simbolinius potvarkius. O kaip bus su institucijų veiklos aspektais? Ar institucijos pirmiausia yra normos, sistemos ar simboliai? Ir ar visa tai prisideda prie kolektyvinės veiklos, tai reikštų, kad kolektyvinės veiklos procesas vyksta ir duoda socialinius rezultatus? Lygiai kaip senasis institucionalizmas pervertino organizuotos kolektyvinės veiklos formalųjį aspektą, taip gali atsitikti ir su naujuoju institucionalizmu.

Institucinių pokyčių teorija, kurią propaguoja institucionalizmas, įdomi ir savo pasirinktos politikos perspektyvos požiūriu. Ji aiškina, kad institucinių procesų pokyčiai yra iš prigimties politinio pobūdžio. Vėlgi esama teigiamų ir neigiamų argumentų. Neigiami aiškina, jog institucionalizmas atmeta organizacinės sąrangos idėją, kuri reiškia, jog organizacijų niekada negalima restruktūrizuoti pagal formules politinių dekretų priemonėmis ir kad efektyvus organizacijos gebėjimas prisitaikyti prie aplinkos poreikių yra tik iliuzija.

Teigiami įrodinėjimai apie institucinę dinamiką aiškina, kad organizaciniai pokyčiai yra sudėtingas procesas, kuris jungia atsitiktinius rezultatus ir atsitiktinius veiksmus, tai reiškia, jog neįmanoma numatyti rezultatų, o pokyčių kontroliuoti įsakais. Naujasis institucionalizmas aiškina, kaip institucijos veikia socialinę dinamiką (Olsen, 1988: 44).

Organizacinių pokyčių teorija, pabrėžianti inertiškumą, priešiškumą naujovėms, stichiškumą, netikėtumą ir neapgalvotumą, didelių valstybinio valdymo struktūrų epochoje atrodo itin tinkama. Ar ji neišvengiamai siejasi su ontologiniu ir epistemologiniu institucionalizmu, yra neaišku. Aišku yra tai, kad ši teorija padeda suprasti veiklos politikos procesus

tose šalyse, kurios tradiciškai rėmėsi hierarchinių sprendimų įgyvendinimu bei planavimo modeliais.

Naujasis institucionalizmas nėra vien tik toks analizės metodas, kuris leidžia tirti tai, kam nerodė dėmesio kiti vyraujantys politikos mokslo metodai. Tai teorija, aiškinanti naują reiškinį – derybų visuomenę. Kodėl mums reikalinga naujoji institucionalizmo paradigma socialiniuose moksluose? Ne todėl, kad institucijos yra tiek pat tikros kaip ir individai ir ne todėl, kad institucijos neįmanomos prisitaikymo prie aplinkos ar individualaus racionalaus veiksmo atžvilgiu, bet todėl, kad pastaruoju metu institucijos įsivyravo, tapo ryškios ir įtakingos.

Naujasis institucionalizmas prilygsta naujajai valstybės teorijai – teigdamas savą gerovės valstybės, viešojo sektoriaus vaidmens ir struktūros bei jo pasiturinčios visuomenės ateities sampratą. Kokio tipo valstybė yra įmanoma kapitalistinėje demokratijoje? Olsenas siūlo keturis alternatyvius modelius: suverenią valstybę, moralių valstybių bendruomenę, klasikinę liberalią valstybę ir segmentuotą valstybę.

Ilgas viešojo sektoriaus augimo procesas, prasidėjęs po Antrojo pasaulinio karo, reiškė, kad segmentuota derybų valstybė tapo vyraujančiu modeliu. Segmentuota valstybė skiriasi nuo suverenios valstybės, nes neturi pagrindinio kontrolės centro, taip pat ir bendrų valdžios šaltinių, o tai reiškia, kad parlamento galios tapo apribotos.

Segmentuota valstybė skiriasi nuo valstybės kaip moralios bendruomenės, nes esminė sąveika vyksta tarp organizuotų interesų, o ne pavienių piliečių, ir yra sąlygojama kolektyvinės veiklos logikos, o ne apeliacijų į moralę. Segmentuota valstybė skiriasi ir nuo valstybės sergėtojos, nes rinkos procesus čia nuolat pertraukia derybos tarp monopolistų ir oligopolistų tiek valstybės, tiek ir privačiame sektoriuje. Didelių valstybės valdymo struktūrų metas kartu yra ir silpnos valdžios bei jos galių perdavimo viešosioms ir privačioms organizacijoms metas.

Devintąjį dešimtmetį prasidėjo valstybės modelių, jų privalumų ir trūkumų prežiūrėjimo procesas. Segmentuotos vals-

tybės modelis buvo kritikuojamas kitų modelių šalininkų. Suverenios valstybės modelio šalininkai norėtų matyti daugiau demokratinių sprendimų atstovaujamose asamblėjose, taip pat ir stipresnio politinio vadovavimo; valstybės-sergėtojos šalininkai norėtų biudžeto paskirstymą pakeisti rinkos paskirstymu; o valstybės-bendruomenės modelio šalininkai propaguoja tokius moraliai patrauklius gyvenimo būdus, kurie garantuoja individo teises ir ekologinį balansą.

Tai ir yra naujojo institucionalistinio argumento esmė: kad ir kokie būtų konkurencijos tarp alternatyvių valstybės modelių rezultatai, kad ir kokie kompromisai būtų pasiekti tarp šių modelių implikacijų, visa, kas vyksta, gali būti suprasta tik institucionalistinio metodo dėka, nes „ant kortos pastatyta" yra nei daugiau, nei mažiau – o institucijos, kurias žmonės pasirinktų, jei konstitucinė veikla jiems būtų prieinama. Naujasis institucionalizmas, kaip ir naujoji kultūros teorija, stengiasi padėti išsiaiškinti elementarias politinių institucijų formas be jokių metodologinių suvaržymų, ribojančių bet kokių diskusijų mastą ir gylį.

Sociologinis neoinstitucionalizmas propaguoja tris pagrindines idėjas: (1) institucijos yra svarbus socialinių sistemų elementas (ontologija); (2) instituciniams reiškiniams būtina speciali socialinių mokslų metodologija (epistemologija); ir (3) institucijos lemia interesus (metafizika).

Labai svarbūs yra „institucijų" termino semantiniai aspektai, nes manoma, kad institucijų reikšmė socialiniam gyvenimui yra didelė; vis dėlto nurodoma arba apsistojama ties visiems suprantama „institucijos" termino reikšme. Kaip politinių institucijų pavyzdį Marchas ir Olsenas pateikia valstybę, teisinę tvarką, įstatymų leidybą arba parlamentinę asamblėją; tačiau ar šių socialinių sistemų nesudaro įvairios institucijų grupės? Nėra abejonių, kad daug žadančio naujojo politinio institucionalizmo ateitis priklauso nuo to, kaip toli bus pažengta apibrėžiant „institucijos" teorinę ir empirinę reikšmę. „Institucija" apibrėžia ne tik taisykles, bet ir technologijas bei kultūras; kaip mums tuomet atskirti vienokios ar kitokios sociali-

nės sistemos instituciją nuo elgsenos, orientuotos į taisykles, technologijas ir kultūrą?

Nauja yra ne ontologinė hipotezė, aiškinanti, kad institucijų vaidmuo yra labai svarbus socialiniam gyvenimui, o metodologinė idėja, jog institucijoms būtina aiški epistemologija (konkrečiai interpretacinė hermeneutika), kuri dar niekada taip aiškiai ir glaustai nebuvo pateikta. Vėlgi čia esama tiek teigiamų, tiek neigiamų argumentų. Neigiami argumentai teigia, kad didesnė viešųjų institucijų analizės dalis yra redukcinio pobūdžio. Tiek vyraujantis požiūris į politiką ir administravimą, sistemų perspektyvą (socialinę struktūrą), tiek racionalaus pasirinkimo perspektyva (individualios preferencijos) nepripažįsta, jog visuomenės institucijos yra *sui generis* pavyzdys.

Teigiami argumentai teigia, kad institucijas apskritai, o ypač viešąsias institucijas, reikia vertinti pagal tai, kaip jos sprendžia vieną pagrindinių socialinių mokslų problemų: kas palaiko socialinio gyvenimo tvarką ir kas atsako už socialinių sistemų veiksmingumą? Neoklasikinis sprendimų priėmimo modelis, aiškinantis socialinę tvarką kaip grynai racionalaus asmeninių interesų maksimizavimo rezultatą, paremtas ekonominio būvio prielaidomis, o tuo tarpu sociologinis modelis nurodo struktūrinius veiksnius, stabilizuojančius individualią elgseną.

Remdamiesi tokiu socialinės tvarkos nesėkmės galimybės aiškinimu, Marchas ir Olsenas teigia, kad tokie reiškiniai, kaip taisyklės, įstatymai ir normos, užtikrina socialinių sistemų egzistavimą. Ir jų negalima redukuoti iki interesų koncepcijos ar socialinės struktūros sampratos. Institucijos nuo interesų skiriasi taip, kaip skiriasi taisyklės vienoje ar kitoje socialinėje sistemoje. Tiek viena, tiek ir kita yra prasmingi reiškiniai, o jų egzistavimo pagrindas priklauso tik nuo to, kaip jų taisykles interpretuos veikiantys subjektai. Institucinės taisyklės varžo elgseną, nes jos pateikia veiksmui motyvus, bet ne priežastis.

Taigi standartines socialinių mokslų priežastingumo ir redukcijos iki asmeninio ar sociologinio funkcionalizmo sąvokas reikia keisti hermeneutikos sąvokomis. Tik perpratus vienos

ar kitos socialinės sistemos vadinamąją taisyklių *Sinn*[1], galimas logiškas jos veiksmų paaiškinimas. Jokia redukcija negali visuomeninių institucijų paversti autonominiais veikėjais. Tačiau kaip paaiškinti ar numatyti elgseną viešosiose institucijose, nepasitelkus į pagalbą interesų sąvokų?

Institucijos yra svarbesnės už interesus; institucijos formuoja pavienių asmenų norus ir reikmes, jų preferencijas. Atrodytų, kad tokia pozicija ir taip jau rizikinga, tačiau Marchas ir Olsenas eina toliau ir apsistoja ties holizmo doktrina (Nagel, 1961), kuri teigia, jog visuomeninės institucijos sukuria tokią socialinę realybę, kuri apima daugiau nei veikiančiuosius asmenis. Naujai susiformavusios institucijų kaip organizuotų socialinių sistemų savybės leidžia viešosioms institucijoms pasirinkti savo gyvenseną, kurią perprasti net socialinių mokslų atstovams nėra lengva.

Institucijos yra daugiau nei svarbi sveiko proto elgsenos dalis bei jos prilyginimas taisyklėms ir interesams, nes jos formuoja ar netgi lemia individualias preferencijas ar interesus. Šiokių tokių neaiškumų kelia tokia tezė, kad (1) viešosios institucijos yra tiek pat svarbios, kaip ir individualūs interesai ar preferencijos; be didelių abejonių būtų galima sutikti su teze (2), jog hermeneutikos metodologija gali paaiškinti institucijas; tačiau tezė (3), teigianti, kad institucijos lemia interesus, iš tiesų yra sunkiai priimtina.

Marchas ir Olsenas pritaria (3) tezei sakydami, jog tai, kad neįmanoma individualių interesų sujungti į grupinius sprendimus apeinant institucines agregavimo taisykles – vadinamasis kelio nepriklausomumas – rodo, kad jokia logiška atskirtis tarp institucijų ir interesų yra neįmanoma. Iš tikro esama kelių kolektyvinio pasirinkimo situacijų, kai rezultatus lemia ne tik veikiančių individualių interesų funkcija, bet ir pasitelkiama į pagalbą institucija (Riker, 1982).

Tačiau tokia išvada išplaukia ne iš prielaidų apie institucijų ir interesų sąveiką. Priešingai, institucijų sąranga yra di-

[1]Sinn (vokiečių k.) – prasmė – *Vert. past.*

džiulės politinės svarbos, nes institucijos daro įtaką kolektyvinių sprendimų priėmimų pasekmėms, kurios susijusios su asmenų ir grupių interesais. Svarbu yra tai, kad socialinės pasekmės priklauso ne tik nuo konfrontuojančių ir kolaboruojančių interesų, bet ir nuo vienos ar kitos institucijos, per kurią vyksta sąveika ir kuri atlieka esminį vaidmenį, brėždama konceptualią atskirtį, viena, tarp socialinės sistemos institucijų, ir kita vertus, tarp grupinių interesų, kurie skatina asmenis veikti konkrečioje sistemoje.

Ekonominis neoinstitucionalizmas

Naujoji ekonominė valstybės teorija – naujoji institucinė ekonomika arba neoinstitucinė ekonomika – teigia, kad norint racionaliai parinkti politines institucijas reikia gerai pasvarstyti, kokios taisyklės tinka įvairių sąveikų modeliams visuomenėje. Užuot gilinęsis į institucijas tokias, kokios jos yra, institucinis metodas ekonomikoje bando endogenizuoti tai, kas tradiciškai laikoma egzogeniška. Įvairios šiuolaikinės ekonomikos pozicijos numato tolesnę institucijų teorijos plėtotę, teorijos, kuri yra ypač svarbi įvairioms viešojo sektoriaus interpretacijoms (Hodgson, 1988; Bromley, 1989; Heap, 1989; Eggertson, 1990).

Naujoji Oliverio Williamsono institucinės ekonomikos samprata išsirutuliojo į originalią firmos teoriją (Williamson, 1986) ir pasireiškė įžvalgomis į šiuolaikinę kapitalizmo instituciją (Williamson, 1985). Neoinstitucinė Coase'o, Demsetzo, De Allesio, Alchiano ir Cheungo ekonomika pabrėžia šias implikacijas, kurias sukelia (a) informacijos sąnaudos, (b) sandorių sąnaudos ir (c) nuosavybės teisių suvaržymai konkurencijoje tarp kontraktinių susitarimų, iš kurių valstybės valdymo struktūros gali rinktis. Norint suformuluoti bendrą sąveikos tarp interesų ir institucijų viešajame sektoriuje teoriją, reikia pereiti prie subjekto ir vykdytojo schemos, kuri iš dalies priklauso visuomeninio pasirinkimo

teorijos mokyklai ir iš dalies – neoklasikinės paradigmos netradicinėms temoms taikymo metodui (Stiglitz, 1987).

Sandorių sąnaudos

Ekonomikos srityje naujasis institucionalizmas daugiausia dėmesio skiria valstybei, nes ji nustato sutartinių sąrangų pagrindus, kurie priklauso nuo esamų technologijų ir skiriamų lėšų. Kadangi tiek technologijos, tiek ir išteklių apimtis keičiasi, pradedamas procesas naujoms sutartims sudaryti ir tame procese valstybės vaidmuo itin svarbus, nes, įvedusi institucinių naujovių, ji gali minimizuoti sandorių sąnaudas. Esamos interesų struktūros ne tik sudaro viešųjų institucijų konstrukcinius viešųjų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo blokus, bet ir turi įtakos viešųjų institucijų darybai, o tik po to politikos formavimui. Institucinė sąranga viešajam sektoriuje sudaro vadinamąsias struktūriškai indukuotas pusiausvyras, kurios gali būti racionaliai pakeistos – priešingai nei teigia sociologinis institucionalizmo variantas (Shepsle, Weingast, 1981).

Savo garsiame straipsnyje *The Problem of Social Cost* (1960) Coase'as teigia, kad jei sandorių sąnaudos nedidelės, tai išteklių paskirstymo rezultatai kryps efektyvumo pusėn. Iš tikro esama kelių argumentų, kurie priskiriami Coase'o teoremai (Veljanovski, 1982), tačiau bendrai paėmus ši teorema teigia, kad paskirstymo efektyvumas nereikalauja viešosios politikos, nes geresnių rezultatų minimizuojant sandorių sąnaudas galima siekti, pavyzdžiui, sukuriant ar aiškiai apibrėžiant nuosavybės teises. Tęsiant šią mintį būtų galima pridurti, kad valstybė yra racionali priemonė sandorių sąnaudoms valdyti (North, 1981, 1990a, b). Išplėtota iki galutinių išvadų ekonominė viešųjų institucijų teorija paprasčiausiai baigtųsi ekonominiu konstitucionalizmu (Buchanan, 1986).

Beveik visoje neoinstitucionalizmo literatūroje analizuojant socialines pasekmes ir institucijas ypač daug dėmesio skiriama

mainų problemoms bei sandorių sąnaudų svarbai. Neoinstitucionalizmo siūlomi modeliai nutolsta nuo neoklasikinių ekonominių modelių, kurie savo išvadas grindžia prielaida, jog sandorių sąnaudos mainų procese yra nulinės. Coase'o pastebėjimai šiuo atveju turi ypatingos svarbos: tik nulinių sandorių sąnaudų pasaulyje pradinis nuosavybės teisių perleidimas neturėtų įtakos išteklių paskirstymui ekonomikoje, tačiau distribucinės pasekmės liktų. Apibendrinant būtų galima pasakyti, kad tuo atveju, jei sandorių sąnaudos lygios nuliui, institucijos (nuosavybės teisių sistemos) neturi įtakos rezultatams (išteklių paskirstymui visuomenėje). Išvada čia ta, kad neoklasikinės ekonomikos modeliui, kaip ir bet kuriam kitam modeliui, kuris nepripažįsta sandorių sąnaudų svarbos, nepavyks skirti reikiamo dėmesio institucijų egzistavimui. Williamsono žodžiais tariant: „sandorių išlaidų pozicija (ekonominių kapitalizmo institucijų atžvilgiu) teigia, kad tų institucijų pagrindinis tikslas ir efektas yra sandorių sąnaudų taupymas" (1985: 1).

Iš tikro ši esminė hipotezė tiek pat ar net dar daugiau tiktų politinėms institucijoms, nes pagrindiniai visuomeninėje darbotvarkėje vyraujantys klausimai dažniausiai gvildena socialines problemas su didelėmis sandorių sąnaudomis; tai klausimai, kurių negalima išspręsti privačiais sandoriais.

Neoklasikinė ekonomikos teorija aiškina sąveiką tarp naudingumą maksimizuojančių individų tam tikroje apibrėžtoje institucinėje struktūroje (Matthews, 1986: 903). Individualus pasirinkimas ir veiksmas paremti nekintamomis preferencijomis ir racionalių alternatyvų bei jų pasekmių svarstymu, kai pasirenkama būtent ta alternatyva, kuri teikia aukščiausią laukiamo naudingumo lygį. Pasirinkimo procesas vyksta vienoje tam tikroje institucinėje struktūroje, kur vyrauja visapusiškai apibrėžtos nuosavybės teisės ir kur garantuojamas jų vykdymas. Kai kurie autoriai, pvz., Williamsonas, nuėjo dar toliau ir pasiūlė naują susaistyto racionalumo individualaus pasirinkimo alternatyviame modelyje koncepciją. Williamsono (1975) riboto racionalumo koncepcija daugiau ar mažiau atitinka Herberto Simono koncepciją. Ji svarsto ribotas žmonių galimybes

gauti informaciją apie esamas alternatyvas bei pasekmes, apdoroti turimą informaciją ir perduoti ją kalbos teikiamomis galimybėmis. Vadovaudamasis tokiu pasirinkimo modeliu, kuris aiškiai skiriasi nuo racionalaus modelio, Williamsonas sprendžia tokius pat klausimus, kuriuos nagrinėja ir kiti neoinstitucionalizmą propaguojantys mokslininkai, – visiems rūpi išsiaiškinti, kur institucijų pradžia.

Reikia pažymėti, kad sandorių sąnaudų problema nėra visiškai aiški. Ji ir toliau lieka savotišku liekamuoju reiškiniu: sandorių sąnaudos yra visa tai, kas išleista, kad sutartis būtų pasirašyta, nepaisant to, ar tos sanaudos yra asmeninio, ar socialinio pobūdžio. Ar įmanoma išmatuoti sandorių sąnaudų sumažėjimą pereinant nuo individualių sutarčių sistemos prie hierarhinės sistemos, būdingos įmonei arba įstaigai? Į ką reikėtų atsižvelgti, kai sakoma, kad valdžia sumažino sandorių sąnaudas reformuodama tokią instituciją, kaip nuosavybės teisės ar vietos valdžios struktūra?

Analizės lygmenys

Neoinstitucinė ekonomika prasideda nuo supratimo, jog savo tikslų individas sieks daug efektyviau, jei stengsis pakeisti institucinius suvaržymus, kurie jam trukdo, užuot paprasčiausiai taikęsis prie institucinės struktūros, kurios neva neįmanoma pakeisti. Esant tobulos konkurencijos sąlygoms gamintojas bandys ieškoti sąjungininkų arba sieks palankaus valstybės reguliavimo, nes tik taip išvengs grėsmę keliančios konkurencijos, galinčios sumažinti pelno maržą. Taigi susiduriama su institucijų pasirinkimo problema, kuriai būdingos politinės potekstės.

Esama trijų analizės lygmenų (Eggertson, 1990). Svarbiausias skirtumas yra tarp pirmojo ir kitų dviejų lygmenų. *Pirmajame lygmenyje* svarbiausias vaidmuo tenka rezultatams ir tam, kaip juos lemia institucinė sistema derinyje su individų preferencijomis. Šiame analizės lygmenyje institucijos yra eg-

zogeninės. Ekonominiai rezultatai priklauso tiek nuo individų preferencijų, tiek ir nuo nuosavybės teisių struktūros bei mainų organizavimo visuomenėje. Politinių institucijų, tarkim, susijusių su įstatymų leidyba, politiniai rezultatai priklauso nuo nusistovėjusių įstatymų leidimo institucijų taisyklių ir normų bei išrinktų atstovų preferencijų.

Jei kas ieško paralelių politikoje, padėti čia galėtų įstatymų leidimo institucijos bei viešosiose įstaigose priimamų sprendimų analizė. Čia rezultatas yra sprendimas: sprendimą lemia institucija arba veikiančios politinės taisyklės išvien su politikų ir ar biurokratų interesais. Kita paralelė sutinkama literatūroje tema „ar politika svarbu?“, kur keliamas klausimas, ar politinių partijų preferencijos turi įtakos viešajai politikai.

Antrojo analizės lygmens centre atsiduria institucijos. Institucijų struktūra, kuri pirmajame lygmenyje turi įtakos interesų siekimui, čia pasireiškia kaip sąveikos tarp individų (arba grupių), siekiančių savų interesų, pasekmė. Tiek antrojo, tiek ir trečiojo lygmens analizės tikslas yra aiškintis institucinę struktūrą, o ne tos struktūros poveikį rezultatams. Trumpai tariant, institucijos yra endogeninės.

Čia randame visą šūsnį literatūros firmos teorijos klausimais. Vienoje ar kitoje nuosavybės teisių ir politinių taisyklių struktūroje atsiranda įvairūs mainų organizavimo būdai (Alchian, Demsetz, 1972; Williamson, 1975; Clarke, McGuiness, 1987; Coase, 1988). Ekonominės organizacijos modelius bei subjekto ir vykdytojo modelius galima išplėsti iki įstatymų leidimo institucijų bei viešųjų įstaigų – tai yra iki organizacijų, kurios dalyvauja apibrėžiant, nusprendžiant ir įgyvendinant oficialiąsias visuomenės taisykles. Toks metodas pabrėžia, kad mainų ir kontrolės problemos yra vienodai būdingos tiek rinkoms bei firmoms, tiek ir įstatymų leidimo institucijoms bei viešosioms įstaigoms (Moe, 1984; Weingast, 1989).

Antrajame analizės lygmenyje aiškinamasi, kaip veikiantieji asmenys tarp savęs reguliuoja sandorio mechanizmus, nebandydami keisti esminių politinių ir ekonominių visuomenės tai-

syklių. Šiuo atveju ekonominės organizacijos analizę taip pat galima praplėsti iki viešojo sektoriaus. Tik svarbu laikytis takoskyros tarp institucinių pokyčių, kuriuos dažniausiai sąlygoja sprendimai politinių institucijų, turinčių oficialius visuomenės įgaliojimus priimti tokio pobūdžio sprendimus, ir tokių pokyčių, kurie daugiau ar mažiau atsirado priėmus minėtuosius sprendimus. Tai, kad ne visos institucijos priklauso nuo politinių sprendimų, paaiškėja tuomet, kai galvoje turimi tokie neoficialūs suvaržymai kaip visuomenės normos.

Trečiajame lygmenyje analizuojama nuosavybės teisių sistema, valstybinės bei viešosios institucijos, tarp jų ir valdžios taisyklės, darbotvarkės kontrolė ir sprendimų priėmimas. Northas (1990b) šias formalias taisykles dalija į tris kategorijas: politines taisykles (valdžios įgaliojimai, darbotvarkės kontrolė ir sprendimai), ekonomines taisykles (nuosavybės teisės) ir individualias sutartis. Politinės ir ekonominės taisyklės tyrinėjamos trečiajame analizės lygmenyje, pagal kurį ekonominių taisyklių studijoms būtinas tam tikras valstybės modelis, pagrindinės veikiančios taisyklės, taip pat apimami ir interesai. Tuo tarpu politinių taisyklių studijoms būtinas politinių interesų grupinis modelis, kur politikams tektų būti pagrindiniais veikiančiaisiais asmenimis. Sutartys, kita vertus, analizuojamos antrajame analizės lygmenyje, kur daugiausia dėmesio skiriama privatiems veikiantiesiems asmenims, ieškantiems kontraktinių problemų sprendimų pagal šiaip jau nekintamas politikos ir ekonomikos taisykles. Aptariamų institucijų pavyzdžiai yra šie: nuosavybės teisių sistemos (Demsetz, 1967; Furubotn, Pejovich, 1972), įvairūs sutarčių tipai, tarp jų ir firmos valdymo tipas (Williamson, 1975, 1986) bei politinių organizacijų struktūra ir praktika (Weingast, Marshall, 1988; North, 1990a).

Kai tam tikros sandorių sąnaudos neišvengiamos, susitarimo – pavyzdžiui, dėl optimalaus aplinkos užteršimo ar jo sumažinimo – išlaidos trukdys priimti vienokį ar kitokį sprendimą, kuris leistų maksimaliai padidinti bendrą naudą per sklandų išteklių perskirstymo procesą, aptartą šiek tiek anksčiau. Proceso

sklandumą lemia kelios papildomos prielaidos: nuosavybės teisės, visiškai apibrėžtos pagal visų vertinamų rodiklių ribinius dydžius, išsami be jokių sąnaudų visoms šalims prieinama informacija apie atitinkamas išlaidų kreives ir nėra pajamų efekto. Taigi rezultatai priklausys nuo pradinio teisių paskirstymo.

Coase'o teoremos pagrįstumas iš esmės priklauso nuo to, ar strateginių veiksmų sąlygotos sąnaudos bus laikomos pagrindinėmis sandorių išlaidomis. Ši sąnaudų sąvoka dviprasmė veikiausiai dėl to, jog esti itin dažnai vartojama. Nuosavybės teisių apibrėžtoje sistemoje sandorių sąnaudos gali būti suprantamos kaip sąnaudos, atsirandančios perleidžiant nuosavybės teisių komplektus. Apskritai sandorių sąnaudos dažniausiai suprantamos kaip tokios sąnaudos, kurios esti sudarant, kontroliuojant ir įgyvendinant sutartį. Sutarties sudarymo sąnaudos susideda iš sąnaudų, kurios atsiranda ieškant sutarties partnerių, renkant informaciją ir derantis. Teigiamų sandorio sąnaudų pasekmė yra ta, kad šitaip siekiama įrodyti, jog institucijos turi prasmę. Reikėtų pabrėžti ir tai, kad ši išvada yra apibendrinamojo pobūdžio, ji tinka veikiančiųjų asmenų veiklos analizei tiek privačiame, tiek ir viešajame sektoriuje.

Williamsonas (1975, 1986) priskiria firmą komparatyvinei institucinei sistemai, nes firmą jis supranta kaip institucinę sąrangą, kuri vienokiomis ar kitokiomis aplinkybėmis sandorių sąnaudų atžvilgiu išlieka veiksmingiausias būdas organizuoti mainus. Tačiau lieka neaišku, kokiomis aplinkybėmis firma turėtų juos organizuoti: viduje ar per rinką. Valdymo struktūros turi būti susijusios su sandoriais, nes tada sumažėtų sandorių sąnaudos.

Williamsonas išskiria du žmogiškuosius ir du aplinkos veiksnius, kuriuos kartu sudėjus galima paaiškinti sąlyginai didesnes sutarčių rašymo ir įgyvendinimo išlaidas, būdingas rinkai, palyginti su išlaidomis vidinėje organizacijoje. Žmogiškieji veiksniai apima susaistytą racionalumą ir oportunizmą, o aplinkos veiksniai – neapibrėžtumą ir nedidelio dalyvių skaičiaus problemą.

Ribotas racionalumas pasireiškia tada, kai individai turi ribotas galimybes gauti/apdoroti informaciją bei ją skleisti. Individai negali tvarkyti didelių informacijos kiekių, nes jiems per sunku numatyti visus galimus atsitiktinumus sudėtingoje ir permainingoje aplinkoje. *Oportunizmas* pasireiškia asmeninių interesų labui sąmoningai manipuliuojant informacija tiek apie mainų objekto savybes, tiek ir apie asmenines preferencijas bei intencijas. *Neapibrėžtumas* turėtų greičiausiai būti vadinamas „sudėtingumu", nes aplinka yra sudėtinga ir permaininga. *Nedidelio dalyvių skaičiaus* problema reiškia tai, kad tik labai nedaug veikiančiųjų asmenų dalyvauja mainuose.

Riboto racionalumo ir neapibrėžtumo derinys reikštų, kad neįmanoma sudaryti sutarčių, kurios numatytų visus atsitiktinumus, galinčius atsirasti per ilgą laiką. Kiekvienas bandymas priimti racionalius sprendimus atsieis labai brangiai. Vienas rinkos siūlomų sprendimų šiai koordinavimo problemai spręsti būtų neužbaigtos ilgalaikės sutartys arba periodinės trumpalaikės sutartys.

Vis dėlto šios dvi alternatyvos nėra apsaugotos nuo problemų, galinčių iškilti, kai esant nedidelio dalyvių skaičiaus problemai susidaro palankios sąlygos pasireikšti oportunizmui. Kaip tik šios sąlygos tik patvirtina tai, kad konkurencinis spaudimas nepanaikina potencialių galimų oportunistinių veiksmų pagausėjimo. Neužbaigtos sutartys sudaro palankias sąlygas pasireikšti sutarties ketinimų neatitinkančiai elgsenai, ypač tuomet, kai iškyla nenumatytų atvejų. Būtinybė suderinti ir patikslinti sutarties turinį verčia svarstyti trumpalaikes sutartis. Trumpalaikių sutarčių problemos, iškylančios derybų metu tarp monopolistų tiek iš vienos, tiek ir iš kitos pusės, yra visiškai aiškios. Kiekviena sandorio šalis suinteresuota ne tik realizuoti pelno potencialą dalyvaudama mainuose, bet ir perimti didžiausią įmanomą šio potencialo proporciją.

Nors nedidelio dalyvių skaičiaus problema pradžioje nepasireiškia, tačiau ji ima skleistis tada, kai sutarties partneriai investuoja į *specifinį sandorio kapitalą* ir įgyja *specifines tam sandoriui kvalifikacijas.* Dėl šio proceso pasidaro ypač

svarbu palaikyti santykius tarp sutartį sudariusių šalių, nes sutarties nutraukimo pasekmės būtų labai sunkios. Sutartį sudaryti rinkos sąlygomis yra rizikinga, nes auga finansiniai įsipareigojimai, kuriems įtakos turi įvairios vilkinimo strategijos.

Williamsonas teigia, kad sutarčių, sudarytų vidinės organizacijos, o ne rinkos sąlygomis, privalumai yra sąlyginiai. Jie pasireiškia tik tuo, jog organizacijos subgrupėms beveik nelieka jokių galimybių imtis oportunistinių veiksmų, nes jų elgesys atidžiai stebimas, o paskatų sistema sukurta taip, kad tarnautų organizacijos interesams. Be to, iškilę nesusipratimai išsprendžiami greičiau nei rinkos sistemoje. Tuo tarpu ribototo racionalumo privalumai reiškiasi laipsnišku požiūriu į mainų procesą bei bendromis pastangomis sumažinti neapibrėžtumą.

Firmos teorijos pagrindu susiformavo kitos panašios teorijos, kurios aiškina įstatymų leidimo institucijų (Weingast, Marshall, 1988; North 1990a) bei valdžios institucijų veiklą (Moe, 1984). Įstatymų leidimo institucijų (politinių taisyklių) tikslas yra užtikrinti įstatymo vykdymo mechanizmus ir taip palengvinti mainus tarp įstatymų leidimo institucijoms priklausančių narių (Weingast, Marshall, 1988). Mainų problemos įstatymų leidimo institucijose turi įtakos sandorio sąnaudoms, kurias galima sumažinti pagal įstatymų nustatytas taisykles, struktūrizuojančias sprendimų priėmimo procesą. Pavyzdžiui, JAV Kongresas yra sutvarkytas taip, kad jo sąranga tarnauja jo narių interesams. Esmė tokia, jog mainų ne rinkos formos gali daug geriau pasitarnauti šiam tikslui nei gryni rinkos mainai.

Pagrindiniai šios neoinstitucinės teorijos principai yra du. Tai, viena, interesai – įstatymų leidėjų tikslai ir preferencijos, ir, kita vertus, sandorių sąnaudos. Teorija daro prielaidą, jog įstatymų leidėjai atstovauja savo rinkėjų, o ypač politiškai aktyvių grupių interesams. Kongrese, pavyzdžiui, atstovaujama įvairiems interesams, tačiau, norėdama pasiekti tam tikrų politinių sprendimų daugumos balsavimo priemonėmis, kiek-

vienas įstatymų leidėjas, veikdamas jo atstovaujamų interesų labui, privalo dalyvauti mainuose kartu su kitais įstatymų leidėjais, atstovaujančiais kitiems interesams.

Sandorių sąnaudos didėja iškilus tam tikroms mainų problemomis, būdingoms būtent tiems mainams. Ypač aktuali yra vykdymo problema. Jei įstatymų leidėjas sutinka pritarti įstatymo projektui, kuriuo jis pats visiškai nesuinteresuotas, mainais už paramą įstatymo projektui, kuriuo jis yra itin suinteresuotas, atsiranda pagunda sulaužyti susitarimą. Pavyzdžiui, jei pateikiami balsuoti įstatymo projektai būna vienas po kito, kaip tai dažniausiai atsitinka, už paskutinį įstatymo projektą bus balsuojama prieš, nors susitarta buvo balsuoti už. Dėl vieno ar kito įstatymo projekto galima derėtis iš naujo tuo atveju, jei jis garantuoja nuolatinį, o ne trumpalaikį naudingumą. Jam bus pritarta tik pasikeitus visuomenės požiūriui vienu ar kitu klausimu, iš naujo pakoregavus įstatymo projekto turinį ir t. t. Vadinasi, tik gana detaliai sudarytas sandoris numato panašius nenumatytus atvejus bei oportunistinių veiksmų galimybę, o tai lemia aukštą sandorio kainą už rinkos prekybą balsavimo alternatyvomis. Tai reiškia, kad kitos institucijos galėtų sumažinti sandorio kainą ir sandorius palengvinti. Tokio pobūdžio instituciją sudaro įstatymų leidimo komitetų sistema, susidedanti iš trijų dalių: jurisdikcijos decentralizavimas komitetams, turintiems teisę vetuoti *status quo* keitimą per darbotvarkės kontrolę, vyresniškumo sistema skirstant įstatymų leidėjų pareigas įvairiuose komitetuose ir viešųjų konkursų mechanizma vakansijos atveju.

Status quo keitimo kontrolė garantuoja sandorio peržiūrėjimo problemų išsprendimą. Nors už sandorio peržiūrėjimą gali pasisakyti dauguma, komitetas kontroliuoja darbotvarkę ir stabdo pokyčius. Šiuo atveju kuris nors įstatymų leidėjas savo įtaką daugelyje veiklos krypčių formavimo sričių išmaino į disproporcinę įtaką veiklos krypčių formavimo srityse, kurios jį domina asmeniškai, šitaip kartu sumažindamas ir simultaniškumo stokos problemą. Tai daug veiksmingesnis būdas sumažinti sandorių sąnaudas, kartu sumažinant ir *ex*

post oportunizmo galimybę, nei alternatyvus rinkos sprendimas sudaryti sudėtingą sutartį, kuri apimtų visus galimus atsitiktinumus.

Kita neoinstitucionalizmo literatūroje vyraujanti tema – tai nuosavybės teisių mokykla, kuriai pagrindus suformavo Coase'as. Jos dėmesio centre – tiek nuosavybės teisės, jų poveikis ekonominiams rezultatams, tiek ir nuosavybės teisių formavimasis. Ji analizuoja bendros nuosavybės poveikį išteklių paskirstymui ir vadovaujasi modeliais, kur racionalumas visuomenės lygmenyje daugiau ar mažiau numanomas besąlygiškai, bei tokiais modeliais, kurie daugiausia dėmesio skiria įvairių veikiančiųjų asmenų interesams. Demsetzas (1967) aiškinasi, kaip rutuliojasi nuosavybės teisės, kad jos gali internalizuoti išorinius veiksnius tuomet, kai internalizacijos rezultatai viršija internalizacijos sąnaudas, tai yra kada yra apibrėžiamos teisės ir užtikrinamas jų vykdymas. Nuostolių ir naudos santykiui turi įtakos nemaža dalis įvairių veiksnių, tarp jų ir išteklių, kuriems priskiriamos ir teisės, vertė. Tokio modelio prielaida yra efektyvios ekonominės taisyklės (nuosavybės teisės).

Northas (1981), kita vertus, pateikia interesų grupių nuosavybės teisių modelį pagal kurį, nuosavybės teisės formuojasi kartu su grupių interesais, o grupių nuostolių ir naudos analizė atliekama atsižvelgiant į stiprią derybinę galią. Tokio tipo analizė yra labai artima politikos mokslui, nes reikalauja modeliuoti politinį procesą ir politines taisykles visuomenėje.

Institucinė teleologija

Jei institucijų *raison d'etre* yra taupyti sandorių sąnaudas (Demsetz, 1967), tai racionalumas pasireikš arba vienokiu ar kitokiu racionaliu institucijos pasirinkimu, arba nematoma konkurencijos ranka. Racionalus arba efektyvus sprendimas priimamas vadovaujantis vienu iš dviejų principų: (a) projektavimu arba (b) atranka. Jei instituciniai pokyčiai racionalūs,

tuomet pastarasis mechanizmas garantuos optimalų rezultatą visai visuomenei net ir tais atvejais, jei individualūs veiksmai motyvuojami asmeniniais interesais.

Northas aprašo tris pagrindines išsamaus institucijų kilmės aiškinimo problemas. Pirma, kad ir kaip aiškiai būtų apibrėžta naujų institucinių susitarimų tiekimo funkcija, ji neturėtų būti laikoma savaime suprantama – kaip galima sudaryti meniu organizacinių formų, kurias nustato visuomenė, vadovaudamasi besikeičiančiomis santykinėmis kainomis? Antra, derybų problema apima dideles sandorių sąnaudas, galinčias trukdyti šalims sudaryti institucinį sandorį, kuris būtų naudingas joms pačioms. Trečia, iškyla intertiškumo problema (Matthews, 1986: 913–915), nes sudėtingos sandaros institucijoms, tarnaujančioms vieniems ar kitiems tikslams, yra gana sudėtinga keistis.

Institucijos gali būti efektyvios – ta prasme, kad jos gali gerai tarnauti interesams tų, kurie jas sukūrė. Bet ar šių institucijų veikla tarnaus plačiajai visuomenei, priklausys nuo santykių tarp įstatymų leidimo institucijų ir visuomenės. Northas (1981) teigia, kad valdžios atstovas, paisantis savų interesų, gali sukurti tokias nuosavybės teisių sistemas, kurios bus neefektyvios visuomenės atžvilgiu. Ir darys jis tai tiek savisaugos sumetimais, tiek ir dėl žinybų bei išlaidų matavimo suvaržymų. Vienoks ar kitoks institucijos pasirinkimas, nedalyvaujant (ar neatstovaujant) visoms suinteresuotosioms šalims, gali baigtis šalutinėmis pasekmėmis, kada išryškėja takoskyra tarp *dalyvio efektyvumo* ir *globalinio efektyvumo.*

Natūralios atrankos argumentas, taikomas viešojo sektoriaus institucijoms ir esminėms ekonomikos taisyklėms, stringa, kai tenka priminti faktą, jog nėra autopiloto, kuris vairuotų tokių institucijų plėtrą teisingu keliu. Taisyklių pakeitimai daromi sprendimais, o ne visuminiais pokyčiais institucijų populiacijoje. Instituciniai sprendimai priklauso nuo suinteresuotųjų šalių suvokimo bei interesų, taip pat ir jų tam tikros derybinės galios. Matomą sandorių ranką gali

paveikti konkurencinis spaudimas, tačiau ji nėra tokia efektyvi šalinant neefektyvumą, kaip manoma esant nematomą konkurencijos ranką.

Jei efektyvumo nebus pasiekta racionaliame atrankos procese, tuomet vienintelė išeitis belieka projektavimas. Racionalus institucijų pasirinkimas yra toks, kuris „apskritai paėmus, kolektyvo manymu, sukels mažiausią *ex post* apgailestavimą“, – teigia Shepsle'as (1989: 139n). Šiuo atveju efektyvi institucijų sistema būtų kolektyvinio pasirinkimo proceso siektas rezultatas – vadinamoji „pusiausvyros institucija“.

Socialinio pasirinkimo literatūroje yra įrodyta, jog balsavimo procedūrų rezultatų negalima nuspėti vadovaujantis rinkėjų preferencijomis. „Rezultatas X galėtų būti pusiausvyra, jei nebūtų Y, kurį pasirenka lemiamą balsą turinti atstovų koalicija (žinoma kaip atstovų dauguma)“ (Shepsle, 1989: 136). Balsavimo procesuose tokių pusiausvyrų dažniausiai nėra, kada iš trijų ar daugiau alternatyvų reikia prieiti prie vieno bendro esminio sprendimo. Kiekviena alternatyva X gali pralaimėti alternatyvai Y lemiamu daugumos vieningu balsavimu. Iš tikro ne tik kiekviena alternatyva gali pralaimėti, bet ir kiekviena alternatyva gali laimėti, – tai priklausys nuo taško, ties kuriuo sustabdomas sprendimų priėmimo procesas (Kelly, 1986).

Faktinis balsavimo procesas neatskleidžia nuolatinės kaitos, kurią numatė formalioji teorija, padėjusi iš naujo atrasti institucijas (Riker, 1980; Shepsle, 1989). Vienoje ar kitoje institucijų, formalių ar neformalių taisyklių sistemoje pusiausvyra paprastai egzistuoja. Dažniausiai esama netgi keletas pusiausvyrų (Shepsle, 1986). Taisyklės gali varžyti darbotvarkę, įvairių klausimų pateikimą balsavimui, tų klausimų svarbos aiškinimąsi, įvairių alternatyvų pasirodymą balsavimo procese, balsavimo tvarką ir t. t.

Vis dėlto tie, kurie mano, kad užsibrėžtos veiklos rezultatai duoda jiems nepageidaujamą efektą, kylantį dėl vienokios ar kitokios institucijų konfigūracijos, gali bandyti keisti tas ins-

titucijas. Jie vadovaujasi instituciniais interesais, kylančiais iš jų pačių užsibrėžtos veiklos interesų. Taigi susiduriame su nesibaigiančiu regresu, kur joks institucijų pasirinkimas negali būti nevaržomas, o tai reiškia, kad tikėtis kolektyvinio pasirinkimo proceso nuolatinių rezultatų negalima. Taigi efektyvių institucijų racionalus pasirinkimas yra neįmanomas. Pati *pusiausvyros institucijos*, kaip racionalios atrankos iš alternatyvių taisyklių sistemų rezultato, sąvoka apima socialinės teleologijos fragmentus arba teigia, jog visuomenė vienaip ar kitaip priima geriausią sprendimą nepaisant visokių oportunistinės elgsenos tipų.

Vanbergas ir Buchananas (1989) išskaido *konstitucinių preferencijų* arba institucinių interesų sąvoką į dvi dalis: konstitucines teorijas (kognityvines) ir konstitucinius (vertinamuosius). Individo konstitucinės teorijos yra jo supratimas apie tai, kokių faktinių rezultatų galima tikėtis iš alternatyvių taisyklių. Kita vertus, konstituciniai interesai yra įvairių rezultatų įvertinimas. Kadangi teorijos nėra iki galo apibrėžtos, individai atsiduria ties *neapibrėžtumo riba* (Vanberg, Buchanan, 1989: 54). Kuo didesnis interesų homogeniškumas, tuo didesnė pusiausvyros sprendimo tikimybė.

Net jei pusiausvyra ir būtų pasiekta, nėra garantijų, kad ji bus efektyvi, racionali ar optimali. Nesugebėjimas aiškiai suformuluoti konstitucinių teorijų iš tikro pasitarnauja derybų problemos sprendimui, kada institucijų formavimo procese pirmenybė teikiama efektyvumui. Antra vertus, informacijos trūkumas tik labiau apsunkina supratimą to, kokios institucijos yra iš tiesų visuomenei efektyvios. Institucinio efektyvumo negali garantuoti nei racionalaus pasirinkimo, nei natūralios atrankos procesai.

Subjekto ir vykdytojo modelis

Dėl žmonių sąveikavimo atsiranda didelės sandorių sąnaudos, sąlygojamos intertemporalinės sąveikos prigimties bei sando-

rio sudėtingumo, be to, iškyla subjekto ir vykdytojo problemos (Stiglitz, 1987). Subjekto ir vykdytojo santykis yra sudedamoji valstybės institucijų dalis, jis ypač dažnai sutinkamas nustatant esmines veiklos kryptis demokratijos sąlygomis. Visuomenės interesų politika arba esminių veiklos krypčių nustatymas bei jų įgyvendinimas viešajame sektoriuje apima tipiškas problemas, būdingas subjekto ir vykdytojo santykiams privačiame sektoriuje. Esminių veiklos krypčių nustatymo procese bei jų įgyvendinimo pakopose galima įžvelgti tipiškas šalies gyventojų, kaip subjekto, pastangas *stebėti ir kontroliuoti* politikų ir įstaigų, kaip vykdytojų, veiklą laikantis sutartyje išvardytų sąlygų.

Subjekto ir vykdytojo problema kuriant *kompensacinę sistemą* arba sutartį, kuri skatintų vykdytoją tiek veikti subjekto interesų labui, tiek ir stebėti ir kontroliuoti susitarimą, nėra būdinga vien privataus sektoriaus kredito bei draudimo institucijoms. Subjekto ir vykdytojo modelis, pagal kurį vykdytojo veiklos rezultatai priklauso nuo jo pastangų bei nepastebimo atsitiktinio kintamojo, leidžia analizuoti daugelį esminių veiklos krypčių problemų vienoje, pavyzdžiui, institucinio pasirinkimo, sistemoje.

Esama dviejų sandorių sąnaudų tipų, sutinkamų socialinėje sąveikoje. Pirma, tai informacijos išlaidos, susidarančios kaupiant žinias apie kolektyviniam veiksmui būtinas išankstines sąlygas. Kiekvienas dalyvis nori žinoti ne tik kitų dalyvių preferencijas, bet ir technologijas, taikomas kolektyvinėje veikloje. Antra, motyvacijos sąnaudos, kurios susidaro koordinuojant du ar daugiau dalyvių kolektyvinėje akcijoje. Subjekto ir vykdytojo modelio taikymas demokratinėje valstybėje yra vienas iš būdų spręsti sandorių sąnaudų, būdingų kolektyvinei veiklai, problemas.

Viešoji veikla valstybės priemonėmis sąlygoja dvejopą subjekto ir vykdytojo santykių demokratinėje valstybėje pobūdį. Viena, egzistuoja ryšys tarp gyventojų, kaip subjekto, ir vykdytojų, kaip gyventojų valdytojų. Kita vertus, valdytojai priima į darbą personalą, kuris aktyviai dirba, kad įgyven-

dintų valdytojų pageidavimus, tai reiškia, jog pastarieji, t. y. valdytojai, tampa jų subjektais. Toks dvejopas subjekto ir vykdytojo santykis tarp elektorato, valdžios ir administracijos yra daug reikšmingesnis nei atskirtis tarp politikų ir administracijos.

Subjekto ir vykdytojo struktūrai valstybės lygmenyje būdingas dviprasmiškumas, oportunistinė elgsena, moralinė rizika bei atvirkštinė atranka. Faktas, kad demokratinės valstybės institucijos priklauso nuo subjekto ir vykdytojo struktūros, jokiais būdais nesulaiko vykdytojo nuo šio santykio apsukimo ir savęs pavertimo subjektu. Nevalia daryti jokių geranoriškų prielaidų apie valstybės veiksmus. Galimybė apsukti tokią subjekto ir vykdytojo struktūrą valstybėje, gyventojus padarant tarnaujančius valstybės interesams juolab verčia rasti tokius institucinius mechanizmus, kurie apribotų tiek oportunistinę elgseną, tiek ir apsaugotų nuo moralinės rizikos bei atvirkštinės atrankos pavojų. Kad ir kaip būtų, vykdytojo veiksmų laisvės suvaržymas pareikalaus sandorių sąnaudų.

Būtina pabrėžti, kad mažiausią įmanomą manevro laisvę vykdytojui veikti subjekto vardu suteikia referendumo modelis. Šiuo atveju gyventojai daugumos balsavimu nusprendžia kiekvieną klausimą, pavesdami įgyvendinimą tiems, kurie užima valstybinius postus. Čia daroma prielaida, kad vykdytojo veikla yra visa stebima gyventojų ir kad kiekvienas klausimas gali būti išspręstas ir įgyvendintas pagal žmonių apibrėžtas sąlygas. Sandorių sąnaudos, kurios susidaro iš taip arti stebint ir kontroliuojant vykdytojų veiklą, čia gali būti stulbinamai didelės.

Jeigu būtų galima kiekvieną esminį klausimą atskirai pateikti objektyviam balsavimui, tuomet viešojo sektoriaus fiskalinė iliuzinė ekspansija galėtų būti sustabdyta. Tačiau tam reikėtų kontroliuoti darbotvarkę, užkertant galimybę atsirasti Arrowo ciklams bei manipuliavimui preferencijomis (Moulin, 1983; Nurmi, 1987). Kol darbotvarkę sudaro daugiau nei dvi alternatyvos ir kol daugumos taisykle naudojasi daugiau nei

dviejų žmonių grupė, neišvengiamai teks susidurti su neatitikimais tarp individo preferencijų iš gyventojų pusės ir to, ką vykdytojas laiko esant geriausia alternatyva referendumo metu. Kaip liberalioje demokratinėje valstybėje elektoratas gali suvaržyti savo viešuosius vykdytojus – politikus ir valstybės tarnautojus – tiek, kad šie veiktų pagal sutartį, sudarytą įvairiomis konfigūracijomis: kaip skelbiama konstitucijoje, kaip sutarta rinkimų dieną ar priimant į darbą?

Būtų nepraktiška politinėje institucijoje vykdytoją paversti automatiniu gyventojų norų įgyvendintoju ir šitaip bandyti spręsti vykdytojo tarnavimo subjektui viešajame sektoriuje problemą. Šiandien pasaulio demokratinėse valstybėse yra būdinga išlaikyti atstumą tarp renkančiųjų ir išrinktųjų. Tai turi įtakos įvairioms subjekto ir vykdytojo problemoms, kurios sprendžiamos privataus sektoriaus analize (Ross, 1973; Mueller, 1986; Williamson, 1986; Ricketts, 1987). Kaip gyventojai (subjektas) turėtų palaikyti sąveiką su politinėmis partijomis ir politikais kaip vykdytojais, jei lieka neaišku, kokios veiklos subjektas tikisi iš vykdytojo, kai vykdytojo veiklos negalima visapusiškai arba be didelių išlaidų stebėti ir kontroliuoti?

Sąveikos tarp rinkėjų ir politikų, taip pat ir sąveikos tarp politikų ir viešųjų įstaigų tradiciniai visuomeninio pasirinkimo modeliai sprendžia svarbiausią subjekto ir vykdytojo problemą, kaip viena žmonių grupė turėtų stebėti ir kontroliuoti kitos grupės veiklą sutartiniuose santykiuose, kurių didžiausias neapibrėžtumas kyla iš ribotos stebėsenos, riboto racionalumo, asimetrinės informacijos ir strateginių sprendimų (Mueller, 1989). Kaip turėtų būti tvarkoma politinė sutartis tarp elektorato, politikų ir valstybės tarnautojų, atsižvelgiant į sandorių sąnaudas viešajame sektoriuje, sprendžiant ir įgyvendinant viešąją politiką?

Kiekvienoje institucinėje aplinkoje neišvengiamai iškyla rimtų problemų, dėl kurių atsiranda dviprasmybės dėl atlygio vykdytojui, dėl veiksmų bei sprendimų, kurių iš jo tikimasi, dėl priežastinio ryšio tarp veiksmų ir rezultatų, taip

pat ir dėl viešosios politikos aplinkos realios padėties. Čia aptarsime du modelius, kurie susiformavo subjekto ir vykdytojo struktūros pagrindu, nors panašiai galėtų būti aiškinami ir kiti modeliai, kaip, pavyzdžiui, Hotellingo – Downso modelis (Enelow, Hinich, 1984) ar Bretono paklausos vyriausybės politikai bei vyriausybės politikos pasiūlos logikos modelis (Breton, 1974).

Asimetrinė informacija, moralinė rizika ir atvirkštinė atranka apibūdina santykius tarp elektorato ir jo vykdytojų. Neaiškumų kyla, kada tenka aiškintis, ar vykdytojo veiksmai vienomis ar kitomis aplinkybėmis buvo teisingi ar daugumos grindžiami, ir kada aiškinamasi, ar rezultatai yra visiškai priimtini subjektui, kad būtų galima suteikti vykdytojo reikalaujamą atlygį. Politikai stengsis įrodyti, jog veiksmai, kurių pageidavo subjektas, nebuvo realūs naujame kontekste arba kad rezultatus paveikė tam tikros situacijos. Politikai tvirtins, kad skirtumus tarp pageidautų ir faktinių rezultatų nulemia pati rinkimų sutartis, kurioje slypi moralinė rizika. Oportunizmas interpretuojant politinės sutarties dviprasmiškus terminus gali būti patraukli strategija. Brennano ir Buchanano (1980) pajamų maksimizavimo modelis analizuoja subjekto ir vykdytojo tipo santykius tarp elektorato ir asmenų, nustatančių esmines veiklos kryptis.

Esminių veiklos krypčių nustatymas demokratinėje valstybėje apima ne tik tos ar kitos programos struktūros, bet ir jos tikslų bei priemonių pasirinkimą. Į jį taip pat įeina programos įgyvendinimo pakopa, valstybės tarnautojų, kaip administratorių arba specialistų, veikla. Siekiant įgyvendinti esmines veiklos kryptis iškyla tipinė dviguba subjekto ir vykdytojo problema viešajame sektoriuje, nusakoma problemišku scheminiu deriniu: politikai ir administracija. Greta rinkimų ciklo, kada išrenkami politikai ir apibrėžiama darbotvarkė, vyriausybė turi pasamdyti valstybės tarnautoją politikos sprendimams vykdyti.

Įgyvendinimo pakopoje būtina valstybei, siekiančiai įvykdyti politinius tikslus, stebėti ir kontroliuoti veiklos progra-

mą. Tarp valstybės ir jos tarnautojų turi būti sudaromos sutartys, aiškiai apibrėžiančios, ko valstybė tikisi mainais už atlygį valstybės tarnautojui. Sandorio sąnaudos, kurios susidaro įdarbinant ir stebint bei kontroliuojant valstybės pareigūnus, verčia valstybę dažniausiai remtis įstaigos modeliu tvarkant įvairią valstybinę veiklą. Įstaigos veiklos pagrindas yra subjekto ir vykdytojo santykis tarp politikų iš vienos pusės ir valstybės tarnautojų – iš kitos.

Niskaneno biudžetą maksimizuojančios įstaigos teorija yra itin artima subjekto ir vykdytojo sąveikai. Ji pabrėžia asimetrinę informaciją santykiuose tarp politikų ir įstaigų. Niskaneno išvada, jog įstaigos kaip vykdytojos padėtis visuomet bus strategiškai pranašesnė savo subjekto, vyriausybės, atžvilgiu, susilaukė didelio dėmesio. Tačiau tai nėra vienintelis modelis, kuris aiškintųsi biurokratiją pagal subjekto ir vykdytojo sąveiką (žr. 2 skyrių).

Demokratinėje valstybėje piliečių interesai turi tokį pat statusą, kaip ir vartotojų suverenumo principas decentralizuotoje ekonomikoje. Vis dėlto piliečio suverenumo principas turi atsižvelgti į subjekto ir vykdytojo santykių problemas, kurios iškyla valdant valstybę. Sandorių sąnaudos, būdingos kolektyvinei veiklai, sąlygoja savanoriškų mainų, teikiant viešąsias gėrybes, metodo žlugimą. Valstybė pasiūlo apmokestinimą kaip būdą spręsti išsisukinėtojo problemą kolektyvinėje veikloje. Kartu būtinybė pasinaudoti priverstiniu mainų mechanizmu sąveikai tarp žmonių valdyti sąlygoja dvi subjekto ir vykdytojo problemas politiniame gyvenime. *Pirmoji* susijusi su politikų stebėjimu ir kontroliavimu iš piliečių pusės, *antroji* sprendžia, kaip politikai turėtų stebėti ir kontroliuoti valstybės tarnautojus, įgyvendinančius viešąją politiką.

Išvados

Į institucijas galima žiūrėti kaip į žmogaus sukurtą apynasrį socialinei sąveikai pažaboti. Esama esminio skirtumo tarp as-

meninių interesų siekimo neperžengiant tam tikros nusistovėjusios sistemos ribų bei pastangų pakeisti šią sistemą. Jei šiuos veiksmus laikysime alternatyviomis priemonėmis asmeniniams tikslams, tiek egoistiniams, tiek ir altruistiniams, siekti, tuomet institucijų determinantus bus galima analizuoti toje pačioje analitinėje sistemoje, kaip ir racionalius veiksmus tam tikroje esamoje institucinėje struktūroje. Toks požiūris į santykį tarp institucijų ir interesų suteikia interesams pirmenybę institucijų atžvilgiu, o tai visiškai prieštarauja pozicijai, kurią remia sociologinis neoinstitucionalizmo variantas.

Sveikas protas sako, kad nebūtina laikytis metodiškos pozicijos dviejų esminių socialinės sistemos elementų – taisyklių arba normų bei interesų, kurie skatina veikti žmones toje sistemoje – atžvilgiu. Sveikas protas sako, kad tiek politikos, tiek ir ekonomikos mokslas analizuoja, kaip įvairūs interesai randa sau vietą įvairių tipų institucijose, kurios turi įtakos kolektyvinės sąveikos rezultatams esamoje sistemoje. Viešosios institucijos apima daugelį grupinių interesų, taip pat ir tokius savanaudiškus interesus, kaip asmeniniai troškimai ir reikmės. Privačios institucijos paprastai remiasi ekonominio būvio motyvais, tačiau ir čia esama daug vietos įvairiausiems grupiniams interesams reikštis.

Toks išeities taškas atrodytų priimtinas, tačiau jį neigia dvi svarbios politinio mokslo metodologijos: visuomenės interesų dogma – iš vienos, ir naujojo institucionalizmo holizmas – iš kitos pusės. Ginču ginamas sveikas protas, nes balansavimas tarp institucijų ir interesų, taisyklių ir preferencijų, procedūrų ir poreikių politiniame gyvenime yra nuolatinis. Nesant institucijų, individai ir grupės negali sąveikauti, koordinuodamos savo pastangas ar spręsdamos tarpusavio konfliktus. Jei būtų atsisakyta interesų, kodėl tuomet asmenys turėtų tarp savęs elgtis taikiai ar vaizdingai?

Visuomet galima užduotį tokį klausimą apie viešąsias institucijas: *cui bono*?* Institucijas galima pakeisti taip, kad inte-

[1] *Cui bono (lot.)* – kokiam tikslui? – *Vert. past.*

resai jose būtų sutelkti visiems daugiau ar mažiau priimtinesniais būdais, o tai leistų daryti prielaidą, jog institucijos nėra svarbesnės už interesus. Jei toks racionalus požiūris į institucinį pasirinkimą yra tik iliuzija, tai kodėl mums tokį nerimą kelia viešųjų ir privačių institucijų vertinimas remiantis politiniais ir ekonominiais kriterijais? Pažvelkime į viešojo sektoriaus vertinimo logiką.

Neoinstitucionalizmas ekonomikoje reiškia, kad institucinis pasirinkimas yra labai svarbus formuojant viešąją politiką. Kokiais kriterijais turėtų vadovautis vyriausybė reformuodama ar kurdama institucijas: efektyvumo normomis ar etiniais socialinio teisingumo principais? Kokius konkrečius aspektus apimtų šie kriterijai?

11

Našumas, efektyvumas ir vertinimas

Sparti viešojo sektoriaus plėtra septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį tik patvirtino atsiradus daug esminių pokyčių santykiuose tarp viešojo ir privataus sektoriaus. Stiprus mokesčių valstybės plėtojimasis – savita visuomenizacija – reiškė, kad gerovės valstybėje piliečiai kaip niekada anksčiau ėmė pasitikėti viešąja politika. Valdymo struktūrų plėtra reiškė, kad dabar didelis visuomenės išteklių dalies telkimas bei paskirstymas įvairioms programoms perėjo šalies ar vietos valdžios kompetencijai. Šitaip buvo sumažinta rinkų apimtis.

Gamybos priemonių nuosavybės problema – *kapitalizmas* prieš *socializmą* – nebėra tokia aktuali, kaip nebėra aktualūs ir svarstymai apie planinės ekonomikos bei rinkos ekonomikos privalumus ir trūkumus. Vis dėlto išlieka viena itin svarbi problema – kaip rasti pusiausvyrą tarp viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus (Dooley et al., 1979). Kalbant iš esmės, tai norminė problema, apimanti dviejų pagrindinių kolektyvinio pasirinkimo metodų ypatumus.

Kokiais reikėtų vadovautis kriterijais norint nuspręsti, kokias prekes ir paslaugas skirstyti per biudžetą, o kokias per rinkas? Kokio dydžio turėtų būti vyriausybės perskirstymo padalinys? Ir ar esama kokių nors galimybių derinti visuomeninės ir privačios veiklos sąveikas?

Šiuo atveju susiduriame su dviejų tipų problemomis: viešojo sektoriaus programų vertinimo standartų ir norminių kriterijų, kurie nustatytų, ar pasirinktos esminės veiklos

kryptys yra geros ar teisingos. Čia kalbėsime apie vertinimą, o konkrečiai – apie veiksmingumą ir efektyvumą, kai tuo tarpu 10 skyriuje jau aptarėme aiškiai norminį požiūrį į politikos formavimą, visą dėmesį skirdami dviem teisingumo modeliams.

Vertinimo kriterijų klausimas niekada nekėlė tokių nesusipratimų, kaip, tarkim, politikos formavimo norminių kriterijų problema, nors greičiausiai esminio epistemologinio skirtumo tarp jų dviejų nesama. Mokslas apie esminių veiklos krypčių nustatymą (Lerner, Lasswell, 1951) visuomet buvo praktinio pobūdžio, ieškantis būdų pagerinti viešąją vadybą (Metcalfe, Richards, 1987). Vertybės ir konkreti politika yra neatsiejamai susipynę dalykai, ar tai būtų tokios instrumentinės vertybės kaip veiksmingumas ir efektyvumas, ar aukščiausios vertybės kaip teisingumas ir nešališkumas (Paul, Russo, 1982). Šiuo atveju susiduriame su esmine problema, kaip aiškiai apibrėžti efektyvumo sąvokas analizuojant viešąją politiką.

Iš tikro konkrečių politikos krypčių, kaip atskiros disciplinos, analizė ne tik teoriškai aiškinasi, kaip veikia vieni ar kiti pasirinkti konkrečios veiklos politikos principai viešajame sektoriuje, bet ir duoda praktinius patarimus, kaip geriau paruošti siūlymus viešajam sektoriui reformuoti bei jo veiklai tobulinti (Nagel, Neef, 1979; Meltsner, Bellavita, 1983).

Aaronas Wildavsky'is knygoje *Speaking Truth to Power* (1979) pabrėžia, kad konkrečios politikos analizė nėra taikomųjų socialinių mokslų disciplina, tarnaujanti viešųjų institucijų tikslams. Viešojo sektoriaus *egzistavimo* mokslinė samprata bei analizė neturėtų būti itin sureikšminta. Bet šalia to yra klausimai apie tai, kokios *privalo būti* viešosios programos – būtent į tai nukreipta politikos analizė, kuri ieško būdų įvertinti viešųjų programų vykdymo rezultatus pagal efektyvumo kriterijus.

Apibrėžimai

Kad ir kokie būtų pasirinkti konkrečios politikos formavimo bei įgyvendinimo metodai, neišvengiamai teks susidurti su viešojo sektoriaus efektyvumo problema. Įvairiuose įstaigų bei biurokratijos elgsenos modeliuose slypi nesutarimai dėl dviejų hipotezių apie įstaigos veiklą, kurią reikia vertinti remiantis empirinių tyrimų rezultatais. Kai kurie apibrėžimai yra tendencingi konkrečios politikos arba įstaigos veiklos atžvilgiu, nuo pat pradžių tvirtindami, kad politikos formavimas yra pagrįstas racionalumu, o biurokratija išsiskiria nelankstumu.

Viena ar kita viešosios politikos programa vienoje ar keliose įstaigose paprasčiausiai yra grupė žmonių – tam tikra vyriausybės dalis – kuri dirba efektyviai arba neefektyviai. Kad ir koks būtų pasirinktas metodas sprendimams priimti, jiems įgyvendinti ar vadybai analizuoti, politikos arba įstaigos veiklos vertinimo problema lieka atvira, o tai reiškia, kad būtina empiriškai pagrįsti konkrečias politikos kryptis bei įstaigų veiklą.

Taigi net jei ir pavyktų mums išvardyti įvairius tradiciškai priskiriamus biurokratijai ypatumus – beasmeniškumą, hierarchiją, teisėtą valdžią, dydžio maksimizavimą, kontrolės nebuvimą, nelankstumą – mums vis dėlto reikės neefektyvaus darbo įrodymų, kad galėtume teigti, jog įstaigos dirba nuostolingai. Tą patį galima pasakyti ir apie viešosios politikos modelius bei įgyvendinimo modelius. Kaip tiksliau apibrėžti viešojo sektoriaus neefektyvumo sampratą?

Nors ir esama keleto organizacinio efektyvumo apibrėžimų sociologinėje literatūroje, mes remiamės dažniausiai cituojamais Etzioni'io organizacinio efektyvumo ir organizacinio veiksmingumo apibrėžimais. Amitai Etzioni knygoje *Modern Organizations* rašo: „(1) Tam tikros konkrečios organizacijos faktinį veiksmingumą apibrėžia laipsnis, kuriuo ji įvykdo savo tikslus. (2) Organizacijos efektyvumas matuojamas išteklių kiekiu, sunaudotu produkcijos vienetui pagaminti“ (1964: 6).

Esmė yra ta, kad čia esama esminio skirtumo: viena, produktyvumas yra „išteklių kiekis, sunaudotas produkcijos vienetui pagaminti", ir, antra vertus, veiksmingumas yra laipsnis, kuriuo organizacija įvykdo savo tikslus" (Etzioni, 1964: 8). Skirtumas tarp produktyvumo ir veiksmingumo, arba tikslų

11.1 lentelė. *Veiksmingumas ir produktyvumas*

		Veiksmingumas	
		Tikslų įvykdymas	Tikslų neįvykdymas
Produktyvumas	Išlaidų minimizavimas	I	II
	Nuostoliai	III	IV

įgyvendinimo, leidžia daryti išvadą, jog įstaigos gali pasiekti puikių rezultatų pagal vieną rodiklį, tačiau visai prastų – pagal kitą. „Efektyvumo" terminas dažnai pasitelkiamas, kai reikia vertinti organizacijos veiklą, vis dėlto tai dviprasmiškas žodis, reiškiantis arba produktyvumą, arba veiksmingumą. Tai matyti iš 2x2 lentelės (11.1 lentelė).

Pažvelkime į II ir III kategorijas iš arčiau. Gali pasirodyti, kad II kategorija prieštarauja pati sau: juk kaip gali viešosios institucijos būti efektyvios ir tuo pat metu gaminti produkciją, kuri neturi nieko bendra su jų užsibrėžtais tikslais arba kuri prieštarauja užsibrėžtiems tikslams? Keistai atrodo ir III kategorija: kaip viešosios institucijos gali būti veiksmingos, jei tuo pat metu jos nuostolingai naudoja turimus išteklius?

Galima klausti, ar daug pagelbsti Etzioni'io siūloma klasifikacija. Argi nesakytume, kad įstaiga dirba nuostolingai, jei ji efektyviai atliktų beprasmę veiklą? Ar nebandytume prieštarauti prieš egzistavimą tokios įstaigos, kuri, nors ir įvykdo visus iškeltus uždavinius, tačiau neišgali optimaliai paskirstyti turimų išteklių? Tačiau Etzioni'io siūloma klasifikacija aiškiai rodo, kad neturėtume visą dėmesį sutelkti tik į išlaidų

mažinimą, atsižvelgti reikėtų ir į produkciją ar rezultatą, kurio siekiama, kitaip sakant – standartą.

Konkrečios politikos formavimo bei įstaigos bendras efektyvumas negali būti vienintelė tikslų siekimo funkcija arba būti suvokiamas vien kaip išlaidų mažinimas. Efektyvumo lygtį sudaro du nariai, taip teigia Rolandas McKeanas knygoje *Efficiency in Government through Systems Analysis*:

> Veiklos pasekmės yra dviejų tipų: (1) tie teigiami pasiekimai, kurios norime didinti, arba tikslų pasiekimas, ir (2) tos neigiamos pasekmės, kurias norime mažinti – nuostolių patyrimas. Nei pirmas, nei antras tipas atskirai paėmus negali būti atskiras kriterijus: pasiekimų maksimizavimas neatsižvelgiant į išlaidas arba išteklių ribotumą vargiai įmanomas, o išlaidų minimizavimas nepaisant kitų alternatyvų pasekmių yra nesąmonė (1958: 34).

Jei prieisime prie išvados, kad bendras efektyvumas viešajame sektoriuje yra tai, ką siūlo Etzioni'is, tuomet galėsime teigti, jog efektyvumas pasiekiamas maksimizuojant pasiekimus, atėmus išlaidas. Tačiau pasiekimų/išlaidų maksimizavimo kriterijus reikalauja, kad pasiekimai ir išlaidos būtų lyginami remiantis tam tikru bendru standartu, kuris vargu ar gali būti turint galvoje įstaigų produkciją.

Žinoma, vieni tikslai svarbesni už kitus, tai reiškia, kad vienoje veikloje susitaikyti su išlaidomis yra lengviau nei kitoje. Viešajame sektoriuje efektyvumas atlieka tiek prekių ir paslaugų tiekimo (tikslai), tiek ir išteklių paskirstymo (produktyvumas) funkciją, teigiama knygoje *The Search for Government Efficiency* (Downs, Larkey, 1986).

Matavimo aspektai

Efektyvumą produktyvumo prasme galima įvertinti pasitelkus į pagalbą per ilgą laikotarpį registruojamus duomenis, kurie parodo vieno ar dviejų dešimtmečių produkcijos ir išlaidų rezultatus. Produktyvumas yra lyginimas. Veiksmingumas tuo tarpu yra tiesioginis, jis sužinomas išsiaiški-

nus, ar programa vykdo jai iškeltus tikslus. Produktyvumo ir veiksmingumo įvertinimo problemos sprendžiamos remiantis veiklos lygtimis.

Pirma, esama dviejų produktyvumo įvertinimo lygčių: veiklos produkcijos/išteklių sąnaudų, taip pat ir išteklių sąnaudų/sąnaudų išlaidų. Gauname pagrindinį efektyvumo matą viešajame sektoriuje: paslaugų produkcija/sąnaudų išlaidos. Antra, veiksmingumas matuojamas tokiu būdu: rezultatai/produkcija, taip pat ir rezultatų vertė/rezultatai: jais remiamės norėdami prieiti prie esminės veiksmingumo lygties, būtent – rezultatų vertė/paslaugų produkcija. Sudėję abi lygtis, gauname štai tokį bendro efektyvumo apibrėžimą per formulę nauda/išlaidos, rezultatų vertė/išteklių išlaidos.

Jei produktyvumo raidos laiko vienetais įvertinimo problemos yra aiškios, tai veiksmingumo įvertinimas viešajame sektoriuje taip pat lieka problemiškas. Taigi eidami toliau aiškinsimės efektyvumo vertinimo matus. Jei imsimės lyginti paskirstomuosius išteklius, privalome vienaip ar kitaip vadovautis kokybės konstanta. Tik tuomet, kai produkcija yra vienodos kokybės, galima lyginti išteklių panaudojimo efektyvumą.

Esant tam tikram paslaugų kokybės lygiui, neefektyvumas nustatomas dviem būdais: socialinis efektyvumas prieš įstaigos efektyvumą. Siekdama aprūpinti savo piliečius tam tikru prekių bei paslaugų kiekiu tam tikrame kokybės lygmenyje, visuomenė gali pasinaudoti vienu iš savo pagrindinių paskirstymo mechanizmų: rinka arba įstaiga. Kalbėdami apie efektyvumą turime nepainioti klausimo, kuri iš šių dviejų paskirstymo mechanizmo formų yra efektyviausia (socialinis efektyvumas), su klausimu, kaip organizuoti įstaigų arba politikos programų veiklą, kad ji būtų kuo efektyviausia.

Visiškai įmanoma, kad įstaiga ar programa gali būti efektyvi Leibensteino X efektyvumo (nei naudos, nei nuostolių) prasme, bet socialiai neefektyvi – jei savanoriškų mainų mechanizmai būtų efektyvesni. Tai matyti iš 2 x 2 lentelės (11.2 lentelė).

Norint pasakyti, ar įstaiga efektyvi, ar ne, nepakanka apsistoti tik ties ja pačia. Pirma, turime paklausti, ar rinkos, ar koks nors kvazirinkos mechanizmas galėtų teikti prekes ar paslaugas efektyviau nei įstaiga. Nuspręsti, ar rinka, ar biurokratija yra pranašesnė tam tikrų prekių ir paslaugų tiekimo at-

11.2 lentelė. *X neefektyvumas ir socialinis efektyvumas*

	Socialinis efektyvumas	Socialinis neefektyvumas
Įstaigos efektyvumas	I	II
Įstaigos neefektyvumas	III	IV

žvilgiu, nėra lengva. Būtina remtis viena ar kita teorija, aiškinančia prekių ir paslaugų prigimtį bei jų santykį su dviem esminiais sprendimų mechanizmų tipais – rinkos prieš biurokratiją arba viešąją politiką.

Sunku spręsti ir apie įstaigos efektyvumą. Išlaidų skirtumai tarp įstaigų gali priklausyti nuo jų tiekiamų prekių ir paslaugų kokybės bei kiekybės. Jei įstaigos produkcija nekinto, tuomet įmanoma nustatyti ir nuostolius. Tačiau tokiu atveju iškils problema, kaip nustatyti laipsnį, kuriuo įstaiga turi sumažinti išlaidas, kad paslaugų lygis išliktų nepakitęs. Tai nereiškia, jog teigiame, kad sprendimai apie efektyvumą turi būti grindžiami vien įstaigų pertekline produkcija, tačiau tai jau kita problema, kurią empiriškai išspręsti daug sunkiau, nes paklausa įstaigų prekėms ir paslaugoms nėra lengvai išmatuojama.

Veiksmingumas ir produktyvumas viešojo išteklių paskirstymo srityje sukelia ne tik sunkias teorinio pobūdžio problemas. Tiek svarbūs, kiek ir problemiški yra vertinimo aspektai. Richardas Murray'us (1987) parodė, kaip galima teoriškai ir empiriškai spręsti pagrindines viešojo sektoriaus efektyvumo ar produktyvumo problemas.

Viešojo sektoriaus veiksmingumui ir efektyvumui paskirta nemažai studijų (Borcherding et al., 1982; Mueller, 1989). Ne visada lengva paaiškinti efektyvumo ir veiksmingumo analizės išvadas, o ypač tikslų įgyvendinimo arba veiksmingumo analizės rezultatus. Esama įvairių analizės tipų: (1) įvairių programų skirtingose viešojo sektoriaus dalyse produktyvumo raidos per tam tikrą laiko atkarpą tyrimas; (2) tų pačių paslaugų produktyvumo gretinimas tarp valstybės ir privataus sektoriaus; (3) skirtingų viešųjų programų veiksmingumo analizė; (4) panašių viešojo ir privataus sektoriaus programų veiksmingumo lyginimas. Kai yra galimybės išsamiai sugretinti viešojo ir privataus sektoriaus „panašių“ prekių ir paslaugų programų produktyvumą, tuomet dažniausiai įvairiose šalyse prieinama prie bendros išvados, kad privatus teikimas yra efektyvesnis už viešąjį, jei visos kitos aplinkybės nesiskiria.

Kad ir kaip būtų, išvados, kad privatus teikimas yra efektyvesnis ir veiksmingesnis, dar nereiškia, kad privatizacija yra vienintelė tinkama alternatyva viešojo sektoriaus reformoje. Privatus teikimas yra pranašesnis už viešąjį ne todėl, kad yra konkretus savininkas, bet todėl, kad yra konkurencija paskirstant išteklius. Vadinasi, jei viešajame sektoriuje atsirastų daugiau konkurencinių mechanizmų, tuomet produktyvumas ir efektyvumas išaugtų, o valstybė ir toliau liktų savininku. Kaip pavyzdį pateiksime sistemingus išlaidų sugretinimus tarp panašių viešojo sektoriaus padalinių, iš vienos pusės, ir administracinio dydžio principo taikymo – iš kitos.

Sąlyginis išlaidų lyginimas

Nustatyti, kad įstaiga neefektyvi, yra sunku, nes tam reikalingi gana tikslūs empiriniai matavimai. Būtina kruopščiai nustatyti įstaigos veiklos tipą, apibrėžti jos produkcijos prigimties ypatumus. Šią užduotį palengvina atskirtis tarp administracinės įstaigos elgsenos ir įstaigos, teikiančios paslaugas, elgsenos. Tokia atskirtis yra analitinė, nes abiejų tipų

elgsena būdinga daugumai didelių viešųjų įstaigų, tarybų ar valdžios institucijų.

Antroji atskirtis susijusi su takoskyra tarp sektorinio ir longitudinio metodų. Tarkim, kad turime daug viešojo administravimo vienetų – centrines įstaigas, regioninės ar vietos valdžios subjektus, vietos valdžios poskyrius; tyrinėti santykinį šių įstaigų efektyvumą galime remdamiesi longitudiniu metodu arba atlikdami tarpsektorinius sugretinimus.

Išvados apie efektyvumą remiantis vienais kriterijais skirsis nuo išvadų, daromų vadovaujantis kitais kriterijais. Viena įstaiga gali būti efektyvesnė už kitą; tačiau jos veikla gali būti nebe tokia efektyvi kaip kadaise, arba priešingai. Esama dviejų skirtingų neefektyvumo tipų: administracinis neefektyvumas ir paslaugų teikimo neefektyvumas.

Vadovaujantis daugiau ar mažiau hierarchine struktūra viešasis sektorius tradiciškai dalijamas į įvairios veiklos sektorius. Žemesnio rango vienetai šioje struktūroje užsiima prekių bei paslaugų teikimu, o aukštesnio rango padaliniai ar žinybos atsako už administracinę veiklą, rengia biudžetines paraiškas, konkrečios politikos siūlymus bei priima sprendimus dėl principinių klausimų, tiesiogiai susijusių su įstatymų vykdymu. Administracinis darbas vyksta ir žemesnio rango padaliniuose, kur jis apima personalo administravimą ir bendrą padalinio fiskalinę vadybą.

Šias administracines funkcijas galima atskirti ir analizuoti atskirai nuo paslaugų funkcijų, visą dėmesį sutelkiant administracinio efektyvumo nagrinėjimui. Administracinio efektyvumo analizė gali vadovautis longitudine administracinės funkcijos raida paslaugų funkcijos atžvilgiu siekiant išsiaiškinti, ar administracinė funkcija įvairiuose lygiuose auga greičiau už paslaugų funkciją – procesas, kuris galėtų vadintis „biurokratizavimu“ (Meyer, 1985).

Administracinio efektyvumo analizė gali lygiai taip pat remtis ir tarpsektorinio gretinimo metodu, padedančiu nustatyti administracinės funkcijos dydį ir išsiaiškinti, ar, pavyzdžiui, visos vietos valdžios institucijos sunaudoja tokį pat administ-

racinių išteklių kiekį paslaugoms teikti; arba aiškintis skirtumus tarp centrinių valstybinių institucijų, priklausančių įvairiems veiklos sektoriams.

Tarpsektorinė administracinio efektyvumo analizė itin paranki aiškinantis administracinės masto ekonomijos hipotezę. Masto ekonomijos hipotezė reiškia, kad administracinis komponentas skirtingose vietos valdžios institucijose – nemaišyti su paslaugų funkcijomis – bus bendro institucijos dydžio funkcija, vadinasi, išaugus organizacijai sąlyginai sumažės administracinės išlaidos (Blau, 1973).

Paslaugų neefektyvumas yra kitokio pobūdžio. Jį taip pat galima analizuoti pasitelkus tarpsektorinį arba longitudinį analizės metodą, tačiau būtina turėti galvoje paslaugų lygio sąvokos svarbą. Viešasis prekių ir paslaugų teikimas įstaigos veikloje yra itin įvairus, kaip įvairios yra ir išlaidos: ta pati programa įvairiuose centrinės valdžios skyriuose, regioninės ar vietos valdžios daliniuose reikalauja skirtingų išlaidų; tačiau imti ir sutapatinti išlaidų svyravimus su paslaugų neefektyvumu negalima, nes skiriasi prekių ir paslaugų teikimo kokybė ir kiekybė. Tik darydami prielaidą, jog paslaugų lygis yra konstanta, galėsime išsiaiškinti išlaidų svyravimą neefektyvumo aspektu.

Taigi paslaugų neefektyvumo hipotezė reikalauja išsamios viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo analizės, kad neefektyvumas nebūtų tapatinamas su išlaidomis, kurios susidaro esant aukštesniam paslaugų lygiui, arba su tokiomis išlaidomis, kurias neišvengiamai tenka patirti susiklosčius vienokioms ar kitokioms išorinėms aplinkybėms. Paslaugų neefektyvumo tyrinėjimas siejasi su viešosios politikos nukrypimu įvairiuose centrinės, regioninės ir vietos valdžios institucijų lygiuose analize (Sharpe, Newton, 1984). Kokį mastą siekia X neefektyvumas įstaigos veikloje? X efektyvumo samprata pabrėžia, kad yra svarbu atsižvelgti į kuo daugiau įvairių veiksnių, turinčių įtakos įstaigos produkcijai, ar ji apimtų paslaugų gamybą, ar administracines funkcijas (Leibenstein, 1966).

Dažnai teigiama, kad valstybės valdymo struktūrų veikla gali būti matuojama tik išlaidomis. Nacionalinė sąskaityba neteikia pagamintų prekių ir paslaugų vertės dėl tos paprastos priežasties, kad paklausa toms prekėms ir paslaugoms neatsiskleidžia standartinėmis kainomis. Pasiruošimas mokėti išryškėja rinkimų procese, kuris nelabai tiksliai parodo įvairių prekių ir paslaugų ribinę vertę. Vadinamosios Lindahlo kainos yra mokesčiai, kuriuos įvairios grupės yra pasiruošusios mokėti už prekių ir paslaugų paketus. Taigi biudžeto sudarymo procese kiekvienos prekės ir paslaugos ribinė vertė negali tiksliai atsiskleisti.

Tačiau valstybinis teikimas apima ne tik išlaidas. Išsikerojusi vyriausybė pirmiausia ir iš esmės užsiima ne viešųjų gėrybių administravimu, bet daugelio dalomų prekių ir paslaugų gamyba. Viešoji vadyba privalo garantuoti gamybos našumą ir efektyvumą. Našumo ir efektyvumo vadyba viešajame sektoriuje yra svarbiausia viešosios vadybos užduotis, kuri vis dar kelia daug diskusijų. Našumo ir efektyvumo kriterijais vadovaujamasi tiek administravime, tiek ir teikiant paslaugas. Kaip turėtų būti įdiegtas vienoks ar kitoks mechanizmas viešajame sektoriuje, kuris didintų našumą ir efektyvumą administravimo ir paslaugų gamybos srityse? Jei kainos ir pelno derinys yra esminis motyvas siekiant našumo ir efektyvumo privačiame sektoriuje, nieko panašaus į šį mechanizmą nėra viešojoje vadyboje. Štai čia ir yra didelio sektoriaus, teikiančio viešąsias prekes ir paslaugas, problema.

Privataus sektoriaus efektyvumas yra garantuotas ne todėl, kad organizacijos yra privačios, ir ne todėl, kad jos veikia rinkose, kur didelį vaidmenį turi kainos. Rinkos pranašesnės už viešąjį sektorių ir biudžeto sudarymą, nes čia veikia tvirtai nusistovėjusi konkurencinė aplinka. Tačiau konkurencija nebūtinai turi būti siejama su privačiu sektoriumi ar rinkos vykdomu paskirstymu. Konkurencija yra lyginimo rezultatas, organizacijos viešajame sektoriuje taip pat gali būti lyginamos. Viešoji vadyba turi remtis sąlyginio išlaidų lyginimo sistemomis.

Sąlyginio išlaidų lyginimo sistema galėtų būti pagrindinė atrama reguliariai ir nuolat vertinant viešųjų organizacijų išlaidų ir veiklos rezultatus. Esama ir naujų pasiūlymų, jog panašaus pobūdžio organizacijas galima būtų lyginti vadovaujantis tam tikrais standartizuotais rodikliais ir kad vertinimo rezultatai turėtų lemti biudžetinį procesą, taip nubaudžiant didžiausius išlaidautojus ir prastus atlikėjus bei apdovanojant geriausiai dirbusius ir mažiausiai išleidusius. Tokie sąlyginiai teikiančių panašią produkciją organizacijų – universitetų ir kolegijų, apygardų tarybų, savivaldybių, regioninių valstybinės valdžios institucijų – išlaidų lyginimai apima efektyvumo sampratą dviem esminiais viešųjų organizacijų funkcijų aspektais: administracijos ir paslaugų gamybos.

Taigi decentralizaciją galima derinti su trimačiu biudžeto modeliu bei veiklos skenavimu. Vis dėlto ne mažiau už šiuos naujus pokyčius svarbus yra ir dėmesys produkcijai bei rezultatams, bet ne sąnaudoms; jei ši *ex post* perspektyva nesiejama su sisteminiais išlaidų ir veiklos lyginimais, bus prarastas esminis elementas.

Dydžio hipotezė

Dydžio hipotezė yra pamatinė organizacinės analizės mintis. Ji numato, jog organizacijos administracinio komponento santykinis dydis mažės kaip to padalinio bendro dydžio funkcija. Šios hipotezės reikšmė administracinio našumo ir efektyvumo viešajame sektoriuje analizei yra didžiulė.

Dydžio hipotezė yra pavyzdys tokios teorijos, kuri organizacijų struktūrą sieja su jos kontekstu. Vadinamoji sąlyginumo teorija teigia, kad struktūriniai ypatumai lemia esmines institucijų savybes, o kontekstiniai kintamieji dydžiai daugiausia paaiškina tokius ypatumus.

Astono organizacinės analizės programos išvados palaiko tokį požiūrį: „Organizacijos struktūra glaudžiai siejasi su kontekstu, kuriame ji veikia, todėl daugumą organizacijos struk-

tūrinių pokyčių galima paaiškinti kontekstiniais veiksniais" (Pugh et al., 1969: 91).

Organizacijos administracijos santykinis dydis yra organizacijos struktūrinė savybė, o bendras dydis – esminė kontekstinė savybė (Hall, 1974). Organizacijos dydis siejamas su keletu struktūrinių savybių, tokių kaip funkcinė specializacija, vaidmens specializacija, standartizacija ir formalizacija (Pugh et al., 1963; Pugh, Hickson, 1976). Reikia pažymėti, kad dydis turi daug matmenų, kurių santykis su struktūrinėmis savybėmis gali visiškai skirtis (Kimberly, 1976; Astley, 1985). Be to, dydis yra ryškiausia organizacijų viešajame sektoriuje savybė.

Teoriniu požiūriu dydžio hipotezė teigia, kad organizacijos turėtų būti administracinės masto ekonomijos pavyzdys. Dydžio hipotezę galima suformuluoti remiantis bendrais teoriniais pasvarstymais apie organizacinę struktūrą ir organizacinį kontekstą. Organizacinio diferencijavimo teorija teigia: „Augantis dydis sąlygoja organizacijų struktūrinę diferenciaciją kartu su kitomis dimensijomis mažėjančiu greičiu" (Blau, 1974: 302).

Tai reiškia, kad vidutinio struktūrinio komponento proporcinis dydis mažėja didėjant organizacijos dydžiui, taip pat tai, kad kuo didesnė organizacija, tuo platesnis kontrolės stebėjimo spindis (Blau, 1974: 305–309). Kadangi administracinis organizacijos komponentas yra struktūrinio komponento dalis, vadinasi, „didelio masto projektai mažina administracinių pridėtinių išlaidų proporcinį dydį, o ypač valdytojų ir kontrolierių papildomą priėmimą į darbą" (Blau, 1974: 311).

Augantis organizacijos dydis skatina struktūrinę diferenciaciją mažėjančiu greičiu, nes dydžiui augant didėja poreikis geresniam koordinavimui ir bendravimui tarp diferencijuotų struktūrų. Vadinasi, yra ir priešinga tendencija, kuri teigia, jog „struktūrinė diferenciacija organizacijose didina administracinį komponentą" (Blau, 1974: 314).

Tokiu atveju dydis daro dvejopą poveikį organizacijos administraciniam komponentui: tiesioginį, kuris mažina sąlygi-

nį administracijos dydį, ir netiesioginį, kuris didina administraciją. Dydžio hipotezėje daroma prielaida, kad tiesioginė pasekmė bus iš pradžių didesnė už netiesioginę, tačiau vėliau sudėtinga struktūra, skatinanti administracinio komponento augimą, persvers administracinės masto ekonomijos efektą, nes organizacijos dydis ir toliau augs. Taigi: „Augant organizacijos dydžiui vadybos pridėtinių išlaidų taupymas yra didesnis tarp palyginti mažesnėse nei palyginti didesnėse organizacijose, nors – o galbūt todėl, kad vadybos pridėtinės išlaidos yra didesnės mažuose, o ne dideliuose organizaciniuose vienetuose“ (Blau, 1974: 319).

Konceptualiąja prasme dydžio hipotezė kelia keletą esminių problemų, kurios atsiranda kuriant administracinio efektyvumo koncepciją ir įvertinant administracinį efektyvumą pagal skirtumus tarp įvairių personalų tipų įvairiose organizacijose. Atskirtis tarp administracinių ir neadministracinių funkcijų ar veiklos funkcijų yra giliai įsišaknijusi administracinėje teorijoje (Hood, Dunsire, 1981). Vis dėlto nėra lengva ją išlaikyti įvairių tipų organizacijose.

Kartais atskirtis tarp administratorių ir už gamybą ar paslaugų teikimą atsakingo personalo yra tiesioginio pobūdžio. Ji gali atsiskleisti oficialiuose dokumentuose, kur atitinkamas biudžeto straipsnis išskiria administravimą kaip specifinę funkciją. Kitais atvejais gali būti daug sunkiau nuspręsti, ką vadinti administravimu, o kas priklauso vykdomajai/operacinei veiklai. Administracinis komponentas gali apimti bendrąją vadybą, priežiūros personalą, personalo administravimą, planavimo arba apskritai pagalbinį personalą.

Analizuodami užimtumo užtikrinimo žinybas, Blau ir Schoenherras (1971) rėmėsi trimis administracinių proporcijų matais. Jie išskyrė vadybos proporciją (priežiūros personalo procentinė dalis), personalo proporciją (viso personalo laiko, paskirto darbuotojų ir techninio pobūdžio veiklai, procentinė dalis) bei raštvedžių proporciją (žemos kvalifikacijos personalo procentinė dalis). Blau ir Schoenherras teigia, kad tik pirmieji du matai apima administracinį organizacijos komponen-

tą. Nors būtų galima laikytis ir platesnės administracinio komponento koncepcijos – esama pasiūlymų įtraukti ir visų rūšių pagalbinį personalą (Hall, 1974: 124–128).

Dydžio hipotezės studijose visgi dažniausiai laikomasi siauresnės administracijos koncepcijos sampratos. Ligoninių atveju Andersonas ir Warkovas (1961) administraciniam komponentui priskyrė darbuotojus, užimtus bendruoju ligoninės administravimu. Analizuodamas dydžio hipotezę Amerikos aukštojo mokslo švietimo sistemoje, Blau (1973) išskyrė administracijos darbuotojų santykį su dėstytojų skaičiumi ir su bendru dėstytojų ir techninių darbuotojų skaičiumi.

Kuo aukštesnę hierarchinę padėtį užima įstaiga, tuo mažiau darosi aiškus skirtumas tarp administratorių ir gamybinio personalo. Centrinės valdžios įstaigos užsiima jai būdinga bendrąja administracine veikla, o tai reiškia, kad vargu ar yra prasmė matuoti jų administracinio komponento dydį. Šiuo nenorima paneigti skirtumo tarp administracinio organizacijos komponento ir jos neadministracinių komponentų svarbos, tačiau norima perspėti tuos, kurie laikosi prielaidos, kad organizacijos administracinis komponentas yra lengvai nustatomas ir įvertinimas. Norint vadovautis dydžio hipoteze, svarbu įvardyti, kas yra administravimas ir kas paslaugų teikimas kiekvienu tiriamos organizacijos atveju.

Empiriniu požiūriu dydžio hipotezės statusas dar nėra apibrėžtas. Savo organizacijų augimo ir plėtros teorijų apžvalgoje Williamas Starbuckas (1965) teigia, kad empiriniai pavyzdžiai neparodo, kaip augantis organizacijos dydis yra susijęs su organizacijos administraciniu komponentu. Vis dėlto Hallas, susipažinęs su įvairiausio pobūdžio literatūra, tvirtina, kad apskritai pakanka argumentų, palaikančių dydžio hipotezę:

> Išsamūs organizacijų administracinio komponento dydžio jų santykyje su bendru organizacijos dydžiu tyrimai veda prie išvados, jog esama tendencijos link išlenktos linijinės priklausomybės, o tai reiškia, kad administracinis komponentas mažėja savo dydžiu augant organizacijos dydžiui, tačiau labai didelėse organizacijose sąlyginis administracinis komponento dydis vėl ima didėti – tačiau nepasiekdamas tokio lygio, kokį jis turi mažose organizacijose (1974: 138).

Šiuo atveju reikia pabrėžti tą faktą, kad sisteminis vadovavimasis dydžio principu galėtų pasitarnauti keliant administracinį efektyvumą tiek šalies, tiek ir vietos valdžios institucijose. Organizacijas, teikiančias panašias paslaugas, būtų galima lyginti pagal jų administracinio komponento sąlyginį dydį ir šitaip būtų išsiaiškinta, ar esama administracinės masto ekonomijos. Jei ne, tuomet gal būtų galima sukurti mechanizmus, kurie garantuotų, kad, pavyzdžiui, įvairių dydžių universitetai arba mažos ir didelės vietos valdžios institucijos realizuotų įmanomą masto ekonomiją administracinėje srityje. Kyla klausimas, ar našumą arba efektyvumą paremiantys mechanizmai gali būti įdiegti viešajame sektoriuje, kur esama institucinių kliūčių. Asimetrijos teorija teigia, jog šios kliūtys yra labai atsparios pokyčiams.

Institucinės kliūtys

Asimetrijos teorija teigia, kad jėgos, kurios turi interesų ir remia viešojo sektoriaus plėtrą, yra stipresnės už jėgas, kurios turi interesų ir siekia stiprinti privatų sektorių. Esminė asimetrija veikia trijuose viešojo sektoriaus lygmenyse: sprendimų priėmimo, gamybos ir finansavimo. Sprendimų asimetrija pasireiškia pusiausvyros trūkumu tarp kolektyvinių sprendimų, priimtinų visiems gyventojams, ir iš kolektyvinės veiklos gaunama nauda, kuri tampa privati ta prasme, kad ja naudojasi tik kelios specialių interesų grupės, o ne bendrų interesų siekiantys piliečiai (Kristensen, 1987a).

Gamybos asimetrija pasireiškia skirstant išteklius viešosios politikos priemonėmis, nes, viena, nėra efektyvumo kriterijų, kurie reguliuotų sąveiką tarp įvairių gamintojų grupių – tokių kaip valdininkai ar specialistai – interesų, kita vertus, ir vartotojų grupių, veltui beieškančių aiškių veiksmingumo ar produktyvumo kriterijų.

Finansinė asimetrija pasireiškia praraja tarp prekių ir paslaugų suvartojimo viešajame sektoriuje ir faktinio mokesčio

už šį suvartojimą. Tam tikrų prekių ir paslaugų suvartojimas yra dažniausiai visiškai nemokamas, už bendrą viešojo sektoriaus pasiūlos lygį sumokama bendraisiais mokesčiais ir rinkliavomis. Tai stiprina asimetriją tarp tų, kurie gauna naudos iš viešojo sektoriaus, ir tų, kurie gamina jo prekes ir paslaugas. Ar iš tikro esama tokių didelių asimetrinių neatitikimų institucinėje viešojo sektoriaus sistemoje?

Viešasis sektorius yra iš esmės kolektyvinis namų ūkis, telkiantis išteklius ir paverčiantis juos prekine, paslaugų ir pinigine produkcija. Pagrindinis sistemą valdantis mechanizmas yra biudžetas – valstybės biudžetas, papildytas regioniniais ar vietos valdžios biudžetais. Šie viešieji biudžetai yra kolektyviniai, priklausantys grupei žmonių, kurie gyvena vienoje geografinėje vietovėje. Esminiai biudžeto mechanizmo bruožai paskirstant išteklius ir perskirstant pinigus ir skiria viešąjį sektorių nuo rinkos paskirstymo mechanizmo. Viešieji biudžetai turi tiek pasiūlos, tiek ir paklausos pusę. Kaip jau minėta šiek tiek anksčiau, sąveika tarp pasiūlos ir paklausos viešojo biudžeto sudarymo procese yra iš principo asimetrinė pasiūlos naudai. Biudžetas yra per didelis teikiamos kokybės prasme, tačiau jis taip pat yra ir per brangus efektyvumo prasme.

Kai priimami sprendimai dėl biudžeto paskirstymo ir biudžeto perskirstymo, siauri interesai įvairių biudžetinių programų pasiūlos srityje, kurie gauna naudą kitų sąskaita, yra pranašesni įvairių ir didelių piliečių grupių interesų atžvilgiu prekių ir paslaugų pasiūlos srityje, kur naudos galėtų turėti visi. Dividendai iš kelių biudžeto straipsnių yra gyvybiškai svarbūs specialių interesų grupėms, kai tuo tarpu bendrieji interesai dažniausiai būna padriki ir neskatina žmonių naudotis padėtimi, nes yra aišku, jog nauda nebus skirtinga.

Gaminant prekes ir paslaugas viešajame sektoriuje biudžetas pripažįsta tik sąnaudas, nes nėra tokio mechanizmo, kuriuo būtų efektyviai nustatoma paklausa. Kas galėtų pasakyti, kokiame taške biudžeto straipsnio kiekybės ar kokybės ribinė vertė prilygsta ribinėms sąnaudoms? Tai reiškia, kad gamintojai visada gali sakyti, kad jiems visko trūksta ir kad daugiau

išteklių labai teigiamai paveiktų veiksmingumą, taigi kad ir koks būtų biudžetinių išlaidų lygis, ten, kur asignavimai, visada bus ir prašymų. Kadangi viešajame sektoriuje gaminamos prekės ir paslaugos dažnai yra nepasveriamos – kas nenorėtų susirgęs gauti geresnę sveikatos priežiūrą, kas galėtų neigti akademinių institucijų kultūrinę vertę ir kas galėtų neigti, kad perskirstymai vargšų, ligonių ir visų kitų skurstančiųjų labui neturi ribinės vertės? – tai viešajame sektoriuje nėra jokių natūralių būdų sąnaudoms nustatyti.

Mokėjimas už biudžetinių programų suvartojimą remiasi formule, kad bendras biudžetas privalo kažkokiu būdu padengti savo išlaidas tuo metu turimais finansiniais instrumentais. Kadangi kiekviena programa kainuoja labai nedaug visumos procentinio santykio atžvilgiu, visuomet bus paklausos kiekvienam biudžeto straipsniui perviršis. Tačiau kai bendro biudžeto bendrosios išlaidos padalijamos visiems, prarandama paskata kovoti su bendru finansų padidėjimu. Paskata ieškoti ypatingų prekių, paslaugų ir pinigų yra stipresnė nei bendras interesas nedidinti bendrojo biudžeto.

Asimetrijos teorija teigia, kad šiuolaikinė valstybė remiasi dviejų esminių biudžeto funkcijų – *išteklių paskirstymo* ir *perskirstymo* – fundamentaliu painiojimu. Gerovės valstybė kartu su savo programomis neturi jokio loginio paaiškinimo, kaip naudoti turimas biudžetines priemones, t. y. tikrųjų viešųjų gėrybių teikimą ir rinkos ydų taisymą. Gerovės valstybė yra didelė valdžios struktūra – ne pinigais išreiškiant, o tuo, kad ji siekia perskirstyti prekes ir paslaugas. Pasirinkimas čia yra valstybės pasirinkimas, siekiant, kad kiekvienas gautų tą pačią paslaugą už tą pačią kainą. Pagrindinė to priežastis – tvirta gamintojų grupių pozicija.

Jei asimetriniai santykiai, kurie sutinkami viešajame sektoriuje, didina viešųjų programų neveiksmingumo riziką, kokių priemonių tokiu atveju reikėtų imtis? Kai kurie siūlytų privatizaciją (Kristensen, 1987b). Būtų galima pasiremti daugeliu empirinių studijų, kurios aiškina hipotezę, jog labai dažnai efektyvumas yra daug aukštesnis privačioje gamyboje nei visuomeninio teikimo

srityje (Mueller, 1989). Tačiau esama viešųjų programų, kurias nėra taip lengva privatizuoti dėl rinkos ydų rizikos arba dėl interesų ar piliečių grupių pasipriešinimo.

Baigsime itin aptariama decentralizavimo kaip veiksmingumą ir efektyvumą viešajame sektoriuje keliančios strategijos tema. Reikia pasakyti, kad „decentralizavimo" termino reikšmė taip pat yra diskutuotina. Jis gali reikšti keletą permainų procesų: (1) įstaigų geografinį perkėlimą iš urbanistinės zonos į periferiją; (2) privatizavimą; (3) didesnį dėmesį įgyvendinimui nei planavimui ir politikos formavimui; (4) šalies valdžios funkcijų perdavimą vietos valdžios institucijoms; (5) centrinės valdžios sprendimų priėmimo galimybių perdavimą vietos valdžios lygiams viešajame sektoriuje; (6) vietos valdžios institucijų dalyvavimą priimant sprendimus; (7) vietos valdžios institucijų galimybę tartis su centrine valdžia ir ją veikti; (8) numanomų institucijų formalizavimą; (9) organizacijų integravimą.

Decentralizavimo sąvoką galima aiškinti ir remiantis tik jos (4), (5) ir (6) reikšme. Ar centralizavimo arba decentralizavimo mechanizmu turėtų būti naudojamasi teikiant geros kokybės paslaugas? Šiuo atveju nėra konkretaus atsakymo, nes tai priklauso nuo apskaičiavimo kiekvieno teikiamo vieneto atžvilgiu privalumų ir trūkumų. Centralizavimo privalumai – tai lygybė ir koordinavimas; trūkumai – hierarchija ir pernelyg didelis standartizavimas. Decentralizavimo privalumai – tai lankstumas ir gebėjimas prisitaikyti; trūkumai – tradicionalizmas ir nelygybė.

Išvados

Galbūt viešoji vadyba yra iš tiesų labai problemiška, kaip teigia kai kurie idealaus Weberio tipo modelio kritikai? O galbūt viešoji vadyba yra visiškai niekam tikusi, kaip teigia visuomeninio pasirinkimo modeliai? Esant didelėms valdymo struktūroms viešoji vadyba siekia kelti efektyvumą tiek admi-

nistravimo, tiek ir paslaugų teikimo srityje. Tačiau efektyvumas įmanomas tik įvedus santykinių išlaidų lyginimo sistemas. Viešojoje vadyboje nėra tokios nuolatinės ir sistemingos konkurencijos tarp panašaus pobūdžio organizacijų, kurios dėka būtų vertinamos sąnaudos su produkcija.

11.3 lentelė. *Įstaigos efektyvumo formos*

	Tarpsektorinis	Longitudinis
Administravimas	I	II
Prekės ir paslaugos	III	IV

Norint iškelti artimas mokslinei analizei, besivadovaujančiai tiksliai apibrėžtomis duomenų bazėmis, hipotezes apie viešųjų programų neefektyvumą, siūlome daryti keletą išskyrimų. Pirma, turime nepainioti socialinio efektyvumo su įstaigos ar programos efektyvumu, nes vienos prekės ir paslaugos yra efektyviau teikiamos rinkų, o kitos tinkamesnės viešajai vadybai. Geriausias būdas įstaigų ar programų efektyvumui kelti yra surasti vietos kvazirinkos institucijoms viešajame sektoriuje.

Antra, įstaigos efektyvumą galima analizuoti keturiais skirtingais būdais (11.3 lentelė). Jei bus laikomasi įvairių į sektorius orientuotų sistemų, tuomet atskirtis tarp administracinės funkcijos ir paslaugų funkcijos gali būti vaisinga. Įstaigos arba konkrečios politikos neefektyvumas gali reikšti tai, kad administracinis komponentas sistemoje yra per didelis vienų ar kitų standartų atžvilgiu arba kad prekių ir paslaugų teikimas yra per brangus esamų standartų atžvilgiu. Administracinį neefektyvumą galima suprasti kaip proceso reiškinį – biurokratizavimą – kurį galima paaiškinti pasitelkus longitudinį metodą. Arba administracinis efektyvumas gali reikšti, kad masto ekonomijos administracinė funkcija yra realizuojama tarpsektorinio palyginimo analize.

Efektyvumo tyrimas viešosios institucijos ar programos paslaugų funkcijoje yra daug sudėtingesnis – čia esama daugiau išlaidų skirtumų aiškinimų viešųjų programų realizavimo srityje, nei vien efektyvumo stoka. Paslaugų neefektyvumas gali būti laikomas likutiniu, kai pripažįstami išlaidų svyravimai, atsirandantys dėl paslaugų lygio (kokybės ar kiekybės) pasirinkimo išorinių sąlygų kaitaliojimosi. Tačiau esama ir kitų vienodai tinkamų taikyti kriterijų – tokių, pavyzdžiui, kaip socialinis teisingumas, apie kurį kalbėsime netrukus.

Priedas: keli pagrindinių terminų matai

1. Produktyvumas=produkcija/sąnaudos.
2. Veiksmingumas=produkcijos/sąnaudų pasekmės.
3. Darbo produktyvumas=produkcija/darbo sąnaudos.
4. Sąnaudų produktyvumas=produkcija/sąnaudos.
5. Pridėtinės vertės produktyvumas=produkcija x pirkimų kainos/darbo sąnaudos=pridėtinė vertė/darbo sąnaudos.
6. Privačios firmos efektyvumas=produkcija x kainos/kainos=produktyvumas x sąnaudos, arba bendrosios pajamos/sąnaudos=produkcija/sąnaudos x produkcijos kainos/sąnaudų kainos=produktyvumas x produkcijos kainos/sąnaudų kainos (Murray, 1978).

Skirtumą tarp vidinio ir išorinio efektyvumo, arba produktyvumo ir veiksmingumo, galima pavaizduoti lygčių sistema.

Produktyvumas arba vidinis efektyvumas: Sąnaudos/Išlaidos x Produkcija/Sąnaudos, ir gauname Produkcija/Sąnaudos.

Veiksmingumas arba išorinis efektyvumas: Pasekmės/Produkcija x Nauda/Pasekmės, ir gauname Nauda/Produkcija.

Sudėję abi lygtis, gauname: Produkcija/Sąnaudos x Nauda/Produkcija, ir gauname Nauda/Sąnaudos.

12

Institucijos ir efektyvumas viešajame sektoriuje

Demokratinėje valstybėje konkrečių politikos krypčių formavimo proceso ir jų įgyvendinimo pakopų esmę sudaro tai, kad politikai stengiasi laikytis sutarties su savo elektoratu sąlygų. Visuomeninė sutartis jungia rinkimų areną, parlamentinį teatrą ir valstybinių žinybų struktūrą. Visuomeninė sutartis yra pagrindai visai viešojo sektoriaus veiklai: išteklių paskirstymui, reguliavimui ir perskirstymui. Šiame skyriuje aptarsime visuomeninių sutarčių logiką efektyvumo problemos viešajame sektoriuje aspektu, t. y. sieksime įsigilinti į viešąjį išteklių paskirstymą ir viešąjį reguliavimą.

Pradedant gvildenti bet kokią viešojo sektoriaus efektyvumo problemą, būtina atsižvelgti į tas klaidas, iš kurių pasimokė visuomeninio pasirinkimo mokyklos atstovai ir neoinstitucionalistinio metodo šalininkai. Visuomeninio pasirinkimo modelis, sutelkdamas dėmesį į interesus, kuriuos žmonės ar įvairios žmonių grupės įneša į politines institucijas, siekdami realizuoti tuos interesus per įvairią valstybės veiklą, viešojo sektoriaus analizės objektu laiko *motyvaciją*. Tuo tarpu neoinstitucinės mokyklos atstovai teigia, jog suprasti viešojo sektoriaus darbą padeda *taisyklės* arba visuomeninės institucijos, sudarančios įvairių valdymo formų pagrindą.

Efektyvumas viešajame sektoriuje reiškia *rezultatą*, nors jis ir būtų vienas iš kelių galimų. Efektyvumo norma neišvengiama bet kokioje vyriausybės paskirstymo ir reguliavimo padalinio teorijoje. Vyriausybės perskirstymo padalinys, užsii-

mantis tik pajamų ir turto paskirstymu, susiduria ir su kita problema – socialinio teisingumo problema. Pagrindinė priežastis, kodėl vyriausybė efektyvumo normai teikia tokios ypatingos svarbos, yra ta, kad viešajame sektoriuje *turėtų būti* yra stipresnis už *yra*. Turėdami galvoje vieną ar kitą viešąją programą, galime visada užduoti *quid pro quo* klausimą: ar šiuo atveju už sumokėtus pinigus gavome gerą prekę, gal esama alternatyvių būdų organizuoti tą ar kitą viešąją programą, kad ji būtų daug efektyvesnė?

Matyt, išskyrus minimalų viešųjų gėrybių rinkinį, nėra kito akivaizdaus ir logiško būdo viešojo sektoriaus egzistavimui paaiškinti. Ir net tuomet, kai manoma, kad viešosios programos yra būtinos rinkoms papildyti esant įvairioms rinkų ydų rūšims, iškyla efektyvumo klausimas, kadangi esama įvairių alternatyvų viešosioms programoms organizuoti. Kokios valdymo formos ar institucinės sistemos išsirutulioja į efektyvias viešąsias programas? Kaip įmanoma įvertinti viešojo sektoriaus alternatyvias institucijas, neatsižvelgiant į paskatų suderinamumą arba esminį vaidmenį, kurį visuomeninio pasirinkimo metodas priskiria savanaudiškiems interesams?

Valdymo formos, paskatos ir efektyvumas

Iš esmės yra du mechanizmai sąveikai tarp žmonių koordinuoti: valstybė ir rinka. Kai dėl vienų ar kitų priežasčių – šalutinių pasekmių, masto ekonomijos, neišsamios informacijos – rinkas ištinka ydos, tuomet turi įsikišti valstybė. Valstybė gali papildyti rinką imdamasi pati tiekti prekes ir paslaugas arba reguliuodama rinkas. Svarbiausia vyriausybės problema yra sukurti paskirstomąsias ir reguliacines institucijas, kurių veikla sąlygotų efektyvius rezultatus. Vėlgi esama dviejų mechanizmų arba valdymo formų – ilgalaikis susitarimas ir trumpalaikis susitarimas.

Debatai dėl gerovės valstybės ateities tiesiogiai susiję su tinkamų valdymo formų paieškomis, kurios kartais vadinamos

„mechanizmo" arba „institucine sąranga". Tipiškoje gerovės valstybėje esant apie 25 procentams bendro vidaus produkto, o valstybiniam reguliavimui esant griežtam, bent jau matuojant išleistų įstatymų ir kitų norminių teisės aktų skaičiumi, viešojo administravimo ir viešosios politikos srityse nesiliauja

12.1 lentelė. *Viešojo sektoriaus valdymo formos*

	Paskirstymas	Reguliavimas
Ilgalaikės sutartys	Įstaigos modelis	Priežiūros institucijos modelis
Trumpalaikės sutartys	Vidaus rinkos modelis	Antimonopolinis modelis

debatai dėl efektyviausių valdymo formų. 12.1 lentelėje matome pagrindines alternatyvas.

Ginčai dėl viešojo sektoriaus reformos gerovės valstybėse netyla, nes čia suprantama, kad tradicinė viešojo sektoriaus institucija, žinyba ar valstybinės valdžios institucija yra neefektyvi. Taigi atkakliai ieškoma naujų institucijų, kurios būtų efektyvesnės, o tų ieškojimų kryptis – privatizavimas. Iš esmės įvairios privatizavimo strategijos teikia pirmenybę tokioms valdymo institucijoms, kurios laikosi trumpalaikių sutarčių praktikos. Kodėl ilgalaikės sutartys laikomos neefektyvia valdymo forma?

Tradiciniame viešajame administravime dvi svarbiausios užduotys šalies ir vietos valdžios išteklių paskirstymo ir viešojo reguliavimo srityje atitenka unikaliai ir ypatingai valstybės institucijai – įstaigai. Įstaiga kaip klasikinė valdymo forma viešajame sektoriuje veikia vadovaudamasi racionalumo sąlyga pagal nusistovėjusius subjekto ir vykdytojo santykius. Įstaigos subjektai, tai yra politikai arba piliečiai, visada siekia gauti visus atsakymus į klausimus apie ekonominę šalies ar vietos valdžios organizaciją, o konkrečiai į esminį klausimą – ar įstaiga, arba viešoji žinyba, efektyviai teikia prekes ir paslaugas arba reguliuoja privatų sektorių.

Niskaneno biudžetą maksimizuojančios įstaigos teorija yra vienas būdas modeliuoti subjekto ir vykdytojo sąveiką įstaigos

institucijoje. Ši teorija pabrėžia, kad vykstant sąveikai tarp politikų ir įstaigos yra asimetrinė informacija, kadangi ji paremta prielaida apie pasyvų politinį subjektą (Niskanen, 1971). Tokio pat pobūdžio problema iškyla, kai valstybė vietoj viešojo išteklių paskirstymo kaip priemonės rinkai papildyti imasi valstybinio reguliavimo, – taip teigia Stigleris savo valstybinio reguliavimo modelyje.

Bandymas kontroliuoti veikiančiuosius asmenis reguliavimo sistemomis turi įtakos neefektyvumo problemai, kurią aiškinasi vadinamasis patraukimo į savo pusę modelis (Stigler, 1988). Apibendrintas valstybinio reguliavimo modelis rentos siekimo modelio forma teigia, kad valdžiai nėra kito kelio kaip sumokėti rentą už informacinį pranašumą, kuriuo išsiskiria jos prižiūrimieji (Tollison, 1982). Įgyvendinti optimalius sprendimus pagal viešosios priežiūros schemas lygiai taip pat neįmanoma, kaip ir priimti geriausius sprendimus skirstant išteklius viešosios politikos priemonėmis.

Šiuo atveju pasiremkime vienu labai paprastu modeliu ir pažvelkime į sunkumus, kurie iškyla siekiant efektyvumo viešojo išteklių paskirstymo ir valstybinio reguliavimo srityje. Bendra vienos ar kitos viešosios programos paklausa galėtų būti užrašyta taip:

$$BP = ax - bx^2 \qquad (1)$$

O bendrosios sąnaudos – taip:

$$BS = cx + dx^2 \qquad (2)$$

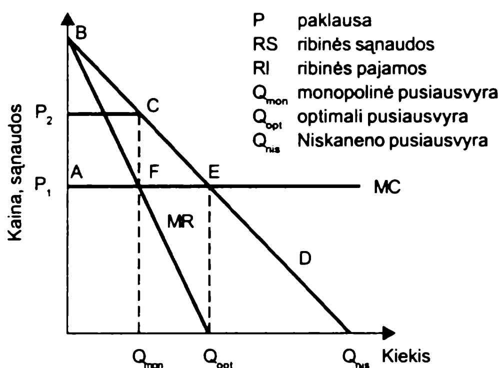
Geriausias įmanomas sprendimas būtų tuomet, kai įvykdoma kainos ir ribinių sąnaudų atitikimo sąlyga. Taigi turime:

$$Q_{opt} = \frac{a - c}{2(d + b)} \qquad (3)$$

Racionalumo arba efektyvumo viešajame sektoriuje paieškos galiausiai susiveda į tai, kad reikia rasti tam tikrą institucinę schemą optimaliam sprendimui įgyvendinti. Tokiu atveju vyriausybė gali pavesti įstaigai pačiai gaminti rei-

kiamas prekes ir paslaugas arba leis tai padaryti kuriai nors firmai, kuri turės paklusti tos įstaigos prižiūrimai reguliavimo schemai.

Pagrindinė įstaigos problema yra ta, kad atlikdama savo du esminius vaidmenis – išteklių paskirstymo ir reguliavimo ins-



12.1 pav. *Efektyvumo nuostoliai esant viešajam reguliavimui ir biudžetiniam paskirstymui*

titucijos – ji negalės automatiškai rasti ir įgyvendinti Q_{opt}. 12.2 paveiksle parodytos dvi išeitys, kurios gali išspręsti efektyvumo problemą viešajame sektoriuje.

Paveiksle matyti, kad vyriausybės užduotis yra rūpintis kai kurių prekių ir paslaugų teikimu. Vyriausybė galinti pasinaudoti dviem mechanizmais: viešuoju išteklių paskirstymu įstaigos dėka arba viešojo reguliavimo schema, kuri patiki verslininkui tiekti kokią nors prekę ir paslaugą. Žinant piliečių preferencijas (sutikimą mokėti = P) ir turint esamas technologijas (ribinės sąnaudos = pasiūla), geriausias sprendimas tokiu atveju būtų tiekti kiekį Q_{opt}. Tačiau kaip vyriausybei nustatyti ir pasiekti Q_{opt}? Kokios institucijos būtų tinkamos spręsti šį esminį efektyvumo viešajame sektoriuje klausimą?

Jei vyriausybė įkurs kokią nors įstaigą toms prekėms teikti, tuomet esama rizikos, jog ji gali tapti Niskaneno apibū-

dinta biudžetą maksimizuojančia įstaiga. Tokia įstaiga produkcijos kiekio klausimą sprendžia pagal taisyklę BK = BP, kuri duoda tokį sprendimą:

$$Q_{nis} = \frac{a - c}{d + b} \qquad (4)$$

Šis sprendimas, Qnis, yra neefektyvus, nes visi į dešinę nuo Qopt esantys sprendimai sąlygoja didesnes už vertę ribines sąnaudas. Ypatinga įstaigos ekonomika valstybės išteklių paskirstymo atžvilgiu reiškiasi per dideliu produkcijos kiekiu.

Bet jei vyriausybė nori leisti tiekti tą prekę ar paslaugą kuriai nors firmai pagal tam tikrą reguliavimo schemą, tuomet atsiranda monopolinių veiksmų arba rentos siekimo rizika. Tai reiškia, kad tiekiamą kiekį nulems firmos pajamas maksimizuojanti elgsena, grindžiama sąlyga, kad ribinės pajamos lygios ribinėms sąnaudoms. Priežiūros institucija nesugebės užkirsti kelio tam, kad sprendimas atsidurtų Q_{opt} iš kairės, tai yra:

$$Q_{mon} = \frac{a - c}{d + 2b} \qquad (5)$$

Tai reiškia, kad viešasis reguliavimas bus nenašus – per mažas kiekis bus tiekiamas per aukštomis kainomis.

Tiek viešojo išteklių paskirstymo, tiek ir viešojo reguliavimo neefektyvumą sąlygoja tos pačios su įstaiga susijusios problemos, t. y. kaip išvengti asimetrinės informacijos pereinant prie ilgalaikių sutarčių sudarymo praktikos. Asimetrinė informacija nusako sąveiką tarp politikų ir įstaigų esant viešajam išteklių paskirstymui, taip pat ir sąveiką tarp reguliavimo žinybos bei jos reguliuojamos firmos. Asimetrinė informacija dėsningai veda į neefektyvumą. Vienintelis būdas išvengti asimetrinės informacijos viešajame sektoriuje – tai sukurti naujus institucinius mechanizmus, kurie garantuotų informacijos simetriją. Šiam atvejui esama įvairių institucinių reformų tipų, kuriuos ir apžvelgsime kalbėdami apie viešojo sektoriaus reformą: sutarčių sudarymą, viešus pirki-

mo konkursus, dereguliavimą ir vidaus rinkas. Jei ilgalaikės sutartys, institucionalizuotos įstaigos įkūrimu, nėra veiksmingos pagal efektyvumo normas, tai kaip paaiškinti tai, kad įstaigos apskritai egzistuoja?

Ilgalaikės sutartys ir sandorių sąnaudos

Ilgalaikių sutarčių pranašumai turbūt aiškiausiai yra išdėstyti Williamsono firmos teorijoje (Williamson, 1975). Jis hierarchiją lyginamojoje institucinėje sistemoje supranta kaip sąrangą, kuri tam tikruose organizaciniuose kontekstuose yra efektyviausias būdas didelėms mainų sandorio išlaidoms išvengti. Tik čia lieka neaišku, kokiomis aplinkybėmis visa tai pasiekti: per rinką – sudarant trumpalaikes sutartis, ar kuriant valdymo struktūras – sudarant ilgalaikes sutartis?

Šitoks problemos formulavimas – rinka ar hierarchija – lygiai tiek pat tinka ir diskusijai apie politinių institucijų reformą, vykstančiai viešosios politikos bei viešojo administravimo srityse. Viešosios politikos darbotvarkėje yra įrašytos socialinės problemos, kurių sprendimai reikalauja didelių sandorio sąnaudų; tai yra tokie klausimai, kurių neįmanoma išspręsti trumpalaikiais sandoriais rinkose, remiantis paprasčiausia savanoriškų mainų sistema. Viešasis sektorius čia naudojasi savo pagrindiniu instituciniu mechanizmu – įstaiga, siekdamas tvarkyti viešąjį išteklių paskirstymą ir viešąjį reguliavimą, nes tai taupo sandorių sąnaudas kolektyvinės veiklos problemų logikos atžvilgiu, ypač didelėse grupėse.

Williamsonas savo teorijoje išskiria du žmogiškuosius ir du aplinkos veiksnius – roboto racionalumo, oportunizmo, neapibrėžtumo ir mažų skaičių problemą, kurie paaiškina, kodėl trumpalaikių sutarčių sudarymo ir vykdymo sąnaudos yra didesnės nei vidinės organizacijos išlaidos. Trumpalaikių sutarčių sudarymo sunkumai išryškėja, kai veikiantieji asmenys investuoja į tam sandoriui būdingą kapitalą ir įgyja sandoriui būdingas kvalifikacijas. Tačiau ir vidinė arba vertikali viešojo

sektoriaus organizacija, kaip jau matėme šiek tiek anksčiau, taip pat neduoda efektyvių rezultatų.

Trumpalaikių sutarčių tendencija didinti sandorių sąnaudas yra įspėjimas tiems, kurie pasisako už drastišką viešojo sektoriaus reformą. Iš tikro sąnaudų svyravimus lemti gali tiek vidinių rinkų panaudojimas išteklių paskirstymo tikslams, tiek ir masinis dereguliavimas. Būtina kuo skubiau išnagrinėti naujausius eksperimentus dideliu mastu panaudojant vidaus rinkas ir taip pat labai plačiai dereguliuojant keletą rinkų, nes abiem atvejais ilgalaikių sutarčių sudarymas buvo pakeistas trumpalaikėmis sutartimis.

Vykstanti viešosios vadybos revoliucija, kuri nuo tradicinės viešojo administravimo sistemos, itin akcentavusios tinkamas procedūras, perėjo prie veiklos, orientuotos į tikslus, reiškia, jog pirmenybė pradėta teikti trumpalaikėms sutartims. Nors viešosios vadybos sistema jungia platų valdymo idėjų spektrą, jos radikaliausias variantas yra vidaus rinkos institucija. Analogiškai dereguliavimas preferuoja trumpalaikes sutartis, nes manoma, kad pašalinus teisines monopolijas atsiras daugiau tiekėjų. Reguliavimo schemų, kurių laikėsi reguliavimo institucijos, atsisakymas gali būti derinamas su perėjimu prie priešingo pobūdžio veiklos, būtent antimonopolinių institucijų, tokių kaip konkurencijos režimo kartu su monopolinių suokalbių stebėjimo žinyba.

Tačiau ar sandorių sąnaudos yra kritinis kintamasis? Neoinstitucionalizmas teigia, kad valstybės vaidmuo apibrėžiant kontraktorinius susitarimus priklauso nuo esamų technologijų ir gamtos turtų. Technologijoms ir turtams keičiantis, prasidedant naujų vadinamųjų pusiausvyros sutarčių procesui, institucinių naujovių srityje valstybės vaidmuo tampa ypač reikšmingas. Grupiniai interesai, pasireiškiantys savanaudiškais arba plačiais kolektyviniais interesais, padaro poveikį viešųjų institucijų pasirinkimui dar prieš imantis politikos formavimo.

Neoinstitucionalizmas laikosi nuomonės, jog visiškai įmanoma racionaliai parinkti visuomenines institucijas, tik būtina gerai apsvarstyti, kokios taisyklės būtų tinkamiausios sąveikos modeliams visuomenėje. Užuot priėmę institucijas ir interesus to-

kius, kokie jie yra, instituciniai metodai siekia endogenizuoti tai, kas tradiciškai laikoma egzogeniška. Įvairios minties srovės ekonomikos organizacijos teorijoje veda prie institucijų teorijos plėtotės, kuri yra itin svarbi valstybės sektoriaus analizei (Hodgson, 1988; Bromley, 1989; Eggertson, 1990).

Sandorių išlaidų sąvoka yra esminė neoinstitucinėje literatūroje ir ekonominės organizacijos teorijoje. Kalbant konkrečiau, sandorių išlaidomis laikomos visos sąnaudos, susidarančios pradedant, stebint ir vykdant susitarimą. Sandorio derybų sąnaudos apima sutarties partnerių paieškos, informacijos rinkimo ir sutarties sudarymo išlaidas.

Neoinstitucionalizmas nutolsta nuo neoklasikinio ekonomikos modelio, kuris teigia, kad dalyvaujant mainuose sandorių išlaidos yra nulinės. Ronaldas Coase'as (1960) tvirtino, kad kai sandorių išlaidos yra nulinės, susidariusios nuosavybės teisės jokios įtakos išteklių paskirstymo rezultatams ekonomikoje neturi, nors gali turėti distribucinių pasekmių. Bendrai paėmus, kai sutarčių sudarymo išlaidos yra nulinės, institucijos – tokios kaip privačios nuosavybės teisių sistemos, – neturi jokio poveikio paskirstymo rezultatams. Esmė yra ta, kad neoklasikinis modelis nepripažįsta sandorių išlaidų svarbos ir todėl institucijų egzistavimui neskiria reikiamo dėmesio.

Sandorių išlaidų mažinimas tampa pagrindiniu tikslu institucijų pasirinkimo srityje. Jei sandorių išlaidos nedidelės, išteklių paskirstymas savanoriškų mainų dėka kryps link efektyvumo. Savanoriškais mainais galima pasitikėti kur kas daugiau, jei valstybė sumažins sandorių išlaidas, pavyzdžiui, sukurdama arba aiškiau apibrėždama nuosavybės teises. Perimant šį argumentavimą iš privataus sektoriaus – aiškinant firmos (Coase, 1937) ir vertikalios integracijos (Williamson, 1986) institucijas – į viešąjį sektorių, įstaigą arba žinybą galima laikyti racionalia priemone sandorių išlaidoms valdyti. Šitaip viešųjų institucijų ekonomikos teorijos išvados nuveda ją prie ekonominio konstitucionalizmo (Buchanan, 1991).

Valdymo sistemos siūlo įvairias institucijas sąveikai reguliuoti. Naujasis institucionalizmas teigia, kad bus pasirenkama ta val-

dymo sistema, kuri mažina sąnaudas, susidarančias sudarant ir įgyvendinant sutartis. Tačiau sandorių išlaidų mažinimo hipotezėje yra vienas trūkumas. Ji favorizuoja vieną valdymo formą – trumpalaikius sandorius, kada sandorių sąnaudos yra mažos, ir kitą valdymo formą – ilgalaikius sandorius, kada sandorių sąnaudos yra didelės. Tačiau tokios institucijos, kurios savo veiklą grindžia ilgalaikių sutarčių sudarymu – pavyzdžiui, įstaigos – neišvengiamai susiduria su problemomis, kurios atsiranda esant asimetrinei informacijai, sąlygojančiai neefektyvumą. Taigi bederindami naujas neoinstitucionalizmo idėjas su visuomeninio pasirinkimo tyrimų rezultatais atsiduriame prieš dilemą: didelės sandorių sąnaudos ar asimetrinė informacija. Tačiau vienas aspektas turbūt bus bendras abiem reiškiniams – tai oportunistinių veiksmų problema.

Neoinstitucionalistinė hipotezė apie institucijų pasirinkimą esant kolektyvinio racionalumo normai skamba itin utilitariai. Kodėl pasirinkimo dalyviai suranda ir įgyvendina institucijas, kurios maksimizuoja socialinę gerovę? Kodėl savanaudiški interesai negali sutrukdyti veikiantiesiems asmenis rinktis strategijas, garantuojančias Pareto optimalius rezultatus, ypač tuomet, kai kalbama apie dideles grupes, kur ir taip pakanka kolektyvinės veiklos problemų? Posnerio (1992) hipotezė apie visuomenes, nustatančias ir įgyvendinančias ekonomiškiausias valdymo formas, yra kažkuria prasme panaši į institucinę teleologiją, kuriai sunku susitaikyti su visuomeninio pasirinkimo išvadomis apie institucines negalias, iš esmės sąlygotas trumparegystės. Pabandykime pasirinkti kitą atskaitos tašką, oportunistinės elgsenos prielaidą, t. y. savanaudiškų interesų siekimą apgaulės būdu.

Trumpalaikių sutarčių sudarymas viešajame sektoriuje

Nepriklausomai nuo to, ar kai kam labiau patinka trumpalaikės ar ilgalaikės sutartys, viešajame sektoriuje pagrindinis kontraktinės sėkmės ar nesėkmės matas yra efektyvumas. Viešo-

sios sutartys, sudaromos tiek šalies, tiek ir vietos valdžios struktūrose, apima dvi pagrindines efektyvumo rūšis: vidinį efektyvumą, arba produktyvumą, ir išorinį efektyvumą, arba veiksmingumą. Kontraktuodamas vykdytojus atitinkamiems uždaviniams viešajame sektoriuje, subjektas sukuria vienokią ar kitokią valdymo sistemą, kuri skatina vykdytoją veikti ir stengtis įvykdyti visus subjekto jam iškeltus uždavinius. Subjekto ir vykdytojo perspektyva apima paiešką tokių mechanizmų, kurie leistų subjektui stebėti, ar vykdytojas vykdo sutartyje numatytas sąlygas ir, esant būtinybei, imtis sankcijų sandoriui įgyvendinti. Svarbiausias vykdytojo veiklos vertinimo kriterijus yra efektyvumas.

Stebėsenos problema egzistuoja sudarius tiek trumpalaikes, tiek ir ilgalaikes sutartis. Jei sudaroma trumpalaikė sutartis, tuomet iškyla matavimo priemonių problemų, kai iškeltus uždavinius įgyvendina keletas asmenų – grupinė veikla. Jei pasirenkama ilgalaikė sutartis, susiduriame su moralinės rizikos problemomis, kurios kyla iš slepiamos informacijos ar slaptų veiksmų. Abu šie reiškiniai yra oportunistinės elgsenos ir jos pasekmių įrodymas.

Efektyvumas iš tikro yra veiksminga kriterijų sistema valdymo formoms ar institucijų veiklai įvertinti. Tačiau esama įvairių efektyvumo sampratų, kuriomis galima alternatyviai naudotis vertinant viešųjų institucijų darbą. Būtina atsižvelgti į įvairius efektyvumo tipus, kada, viena, daromas skirtumas tarp viešojo išteklių paskirstymo, ir, kita vertus – tarp viešojo reguliavimo.

Pirma, egzistuoja X efektyvumo klausimas. Savo grynąja prasme Leibensteino „X neefektyvumo“ sąvoka apibūdina tokią firmą, kuri nesistengia mažinti gamybos sąnaudų, tuo tik sukeldama papildomą sąstingį perteklinių išlaidų forma. Visiška priešingybė yra „paskirstomasis efektyvumas, kada firmos gamina pagal žemiausią įmanomą ar techniškai galimą ribinių sąnaudų kreivę. X efektyvumo mastas privačiame sektoriuje priklauso nuo išorinių rinkų daromo spaudimo firmoms (Leibenstein, 1966). Visomis šiomis sąvokomis galima vado-

vautis ir analizuojant santykį tarp efektyvumo ir viešojo sektoriaus institucijų.

Viešojo išteklių paskirstymo srityje būtina nepainioti produktyvumo su veiksmingumu. Produktyvumu matuojama valstybės institucijos produkcija, o veiksmingumu rezultatai. Viešojo reguliavimo srityje daugiausia dėmesio skiriama rezultatams, o tai reiškia, kad veiksmingumas čia yra svarbiausias matas. Kai vyriausybė nusprendžia prekes ir paslaugas teikti pati, susiduriama su dualistine produktyvumo ir veiksmingumo problema. Kai vyriausybė samdo firmą, kuri gamintų prekes ir paslaugas pagal vieną ar kitą reguliavimo sistemą, tuomet ypač paisoma veiksmingumo.

Įvairiose srityse vyriausybė gali rinktis ir spręsti, ar jai sudaryti ilgalaikę sutartį, kuri įpareigotų valstybinę instituciją vykdyti paskirstymo ir reguliavimo užduotis, ar rinktis trumpalaikį sandorį ir taip sukurti vidines rinkas viešajame sektoriuje. Kai vyriausybė įkuria įstaigą, tuomet iškyla dualistinė efektyvumo – vidinio ir išorinio – vertinimo problema, o tuo metu vidaus rinkų veikloje svarbiausias mato vienetas yra veiksmingumas.

Įvertinant produktyvumą reikia žiūrėti, ar įstaiga galėjo pateikti daugiau produkcijos su tuo pačiu turimų išteklių kiekiu. Jei buvo įmanoma ką nors pakeisti, kas galėjo garantuoti aukštesnę darbo kokybę su esamomis sąnaudomis, tuomet įstaiga apibūdintina kaip X neefektyvi, t. y. sąlygojanti sąstingį. Produktyvi įstaiga būtų „X efektyvi“, jei ji maksimizuotų produkciją su turimais ištekliais.

Antra, egzistuoja socialinio efektyvumo problema. Veiksmingumo įvertinimas vadovaujasi socialinių tikslų įgyvendinimo mastu. Socialinis efektyvumas yra šiuo atveju esminė sąvoka, o žinyba socialiai efektyvi tuomet, jei ji maksimizuoja skirtumą tarp bendro naudingumo ir bendrųjų išlaidų. Veiksmingumas viešojo išteklių paskirstymo ir viešojo reguliavimo srityje reikalauja, kad būtų įgyvendinamos tos programos, kurios viešosios politikos veikloje įstengia pasiekti ribinio naudingumo lygybę ribinėmis sąnaudomis.

Norint įvertinti viešojo sektoriaus institucijų darbą efektyvumo matais bei išvengti tiek socialinio neefektyvumo, tiek ir X neefektyvumo atvejų, reikia imtis institucinių pertvarkų. Taigi turint omeny, kad įvertinant efektyvumą iškyla daug sunkumų, o ypač įvertinant išorinį efektyvumą arba veiksmingumą, pastangos institucine sąranga pagerinti efektyvumą lieka viešojo sektoriaus analizės esmė.

Šiuo metu diskusijose dėl viešojo sektoriaus reformos vyrauja tendencija pabrėžti trumpalaikių sutarčių sudarymą. Trumpalaikėms sutartims teikiama pirmenybė tiek viešojo išteklių paskirstymo, tiek ir viešojo reguliavimo srityse. Pirmuoju atveju turime vidaus rinkos modelį, antruoju – dereguliavimo modelį, tiriantį infrastruktūros arba masto ekonomijos reiškinius, ir derybų modelį, analizuojantį šalutines pasekmes pagal Coase'o teoriją. Būtina gerai išanalizuoti trumpalaikių sutarčių viešajame sektoriuje privalumus ir trūkumus.

Institucinė sąranga

Bendra viešojo sektoriaus institucinė problema gali būti suformuluota taip: kaip sudaryti tokius sandorius, kurie sustiprintų tikimybę, kad viešasis sektorius suras ir įgyvendins pačius geriausius sprendimus paskirstymo ir reguliavimo problemoms spręsti? Šiems viešojo administravimo ir viešosios vadybos sunkumams atsirasti turi įtakos neapibrėžtumas ir oportunizmas, slypintys subjekto ir vykdytojo tipo santykiuose tarp visos politinės struktūros ir jos įgaliotinių įstaigose bei reguliavimo sistemose.

Institucijas viešajame sektoriuje būtina sutvarkyti taip, kad jos visos taptų panašios savo paskatomis. Tai reiškia, kad jos turi išlikti ganėtinai tvirtos oportunistinių veiksmų galimybės atveju, kurių pasekmių nepaisė tradicinis viešasis administravimas ar gerovės ekonomikos teorija. Per dešimtąjį dešimtmetį naujajai vadybinei valstybei, bepakeičiančiai administracinę valstybę, dar nepavyko išspręsti subjekto ir vyk-

dytojo problemų, kildinamų iš oportunistinės elgsenos. Kad ir kaip būtų, tokia elgsena reiškiasi didelėmis sandorių išlaidomis bei moralinės rizikos reiškiniais.

Viešojoje vadyboje neišvengiamai teks ieškoti atsakymų į tokius rimtus klausimus, kaip, tarkim, koks turėtų būti valdytojo atlyginimas, kokius sprendimus valdytojas turėtų priimti, neaiškumų bus ir dėl priežastinio ryšio rezultatų, taip pat ir dėl įvairių aplinkos įtakų formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką. Viešojo administravimo metodą keičiant vadybine sistema pirmenybė teikiama trumpalaikėms sutartims, o ypač ten, kur vidinės rinkos pakeičia įstaigas. Tačiau ar naujosios vadybinės valstybės institucijos garantuos efektyvumą?

Instituciniai atsakai į biudžetą – maksimizuojančią biurokratiją viešojo išteklių paskirstymo srityje ir rentos siekimą – viešajame reguliavime buvo posūkis prie tokių institucijų, kurios skatina konkurenciją viešajame sektoriuje. Atrodo, kad tai derama institucinė naujovė kovojant su X neefektyvumais. O kaip su socialiniu efektyvumu?

Nors ir daug išradingumo parodyta kuriant naujus mechanizmus, garantuojančius mažesnes išlaidas tiekiant prekes ir paslaugas viešosios politikos priemonėmis, labai mažai dėmesio skirta viešojo šeimininkavimo paklausai. O socialinio efektyvumo negalima pasiekti nepaisant piliečių preferencijų ir nesistengiant jų išsiaiškinti. Dėmesys viešojo šeimininkavimo pasiūlai reiškia, kad sunkios problemos, susijusios su paklausos išsiaiškinimo mechanizmais, dar kol kas nėra išspręstos.

Bandymai susidoroti su išsisukinėjimo problema viešajame sektoriuje sukuriant suderintų paskatų mechanizmus (Hurwicz, 1972) baigėsi sprendimų priėmimo sistemomis (pvz., Clarke'o mokesčių ar Groveso–Ledyardo mechanizmai (Groves, Ledyard, 1977)), kurias praktiškai įgyvendinti yra labai sunku. Pagrindinė viešojo sektoriaus institucijų silpnoji vieta ir toliau lieka paklausa, nes nėra praktiškų ir strategiškai patikimų mechanizmų atskleisti ribinį norą mokėti, arba mechanizmų, kurie prilygintų ribinius norus ribinėms sąnaudoms, kaip to reikalauja socialinis efektyvumas. Stebina, kad viešajame šeimininkavime

nesistengiama plačiau pasinaudoti klientų mokesčiu, nes kaip tik jis teikia informaciją apie piliečių ribinį norą mokėti.

Galima sakyti ir tai, kad viešojo šeimininkavimo paklausa tebėra labai apleista ir kad daugiau dėmesio reikėtų skirti aiškinantis, kaip galima tiksliau nustatyti ribinį norą mokėti už viešojo sektoriaus programas, jei iš tiesų įmanoma sukurti tokius institucinius mechanizmus, kurie būtų panašūs savo paskatomis. Esama iš tikrųjų painių problemų kuriant institucijas, kurios nustatytų piliečių paklausą viešojo sektoriaus veiklai, – tai jau anksčiau buvo suvokta viešųjų finansų teorijoje grynųjų viešųjų gėrybių klausimu. Tai, kad yra sunku rasti ir įgyvendinti optimalias apmokestinimo sistemas ir kad vyriausybės vis dažniau imasi deficitinio išlaidavimo, reiškia, jog būtina analizuoti tas institucijas, kurios reguliuoja paklausą viešosioms programoms.

Viešoji įmonė – ypatinga institucija?

Paskutinį dešimtmetį viešojo sektoriaus institucinės naujovės įgijo ypatingą svarbą, nes tokios tvirtos institucijos, kaip įstaiga ar reguliavimo žinyba, susilaukė daug kritikos. Diskusijoje apie viešojo sektoriaus reformą užsimenama apie vieną įdomų institucinio nuosmukio reiškinį, kurį būtina pasiaiškinti. Pasitikėjimas viešosiomis įmonėmis kaip išskirtinėmis institucijomis tolydžio mažėja. Vykstant privatizacijos procesams viešosios įmonės atsidūrė reformos taikiny, nes prieita prie išvados, kad jos yra neefektyvios. Visa tai atrodo kaip kaltinimas, tačiau jis nėra visiškai teisingas.

Viešoji įmonė – tai ypatinga institucijų grupė, esanti kažkur viduryje tarp įstaigos ir firmos. Ji priklauso viešajam sektoriui, tačiau yra savarankiškas juridinis asmuo, turintis savo biudžetą. Jei, priešingai įstaigai, ji yra juridinis asmuo ir, priešingai firmai, ji nėra akcinė bendrovė, tuomet kas yra viešoji įmonė?

Viešųjų įmonių veikla telkiasi infrastruktūroje, ko ir reikalautų rinkos ydų teorija, grindžiama masto ekonomija. Jas ra-

sime teikiant pašto, geležinkelių, telekomunikacijų ir elektros, vandens ir kanalizacijos paslaugas. Viešosios įmonės dažniausiai yra didelės, jose dirba tūkstančiai valstybės tarnautojų. Tačiau tokia valdymo forma laikoma pasenusia. Vyriausybės imasi dviejų priemonių: (1) viešosios įmonės pertvarkomos į valstybei priklausančias akcines bendroves arba (2) jos privatizuojamos ir parduodamos privačiam sektoriui. Kartais vyriausybės pirmiausia žengia (1) žingsnį, o tik vėliau (2).

Viešųjų įmonių reputacija yra labai prasta daugiausia todėl, kad politikai piktnaudžiauja šia valdymo forma. Kartais viešosioms įmonėms skiriamos tokios užduotys, kurias puikiausiai gali atlikti privačios firmos. Taip labai dažnai atsitinka su vadinamosiomis paravalstybinėmis įmonėmis trečiojo pasaulio šalyse. Milžiniškus nuostolius čia tenka padengti vyriausybėms, o kartais tam net prireikia deficitinių išlaidų. Būna ir tokių atvejų, kada vyriausybė gana atmestinai kontroliuoja finansinę valstybinės įmonės veiklą, o tai neišvengiamai sąlygoja oportunistinę elgseną. Esminis klausimas čia toks – ar viešoji įmonė kaip institucija gali patenkinti tiek socialinio efektyvumo, tiek ir X efektyvumo reikalavimus?

Siekdamos sustiprinti socialinį efektyvumą, vyriausybės dažnai reikalauja, kad viešosios įmonės nustatytų mažą klientų mokestį, dėl to viešosios įmonės kapitalo bazei tenka per mažai dėmesio. Kadangi nėra nustatytų pelningumo kriterijų, nedaug yra ir paskatų X efektyvumu kelti, o ką jau kalbėti apie kokią nors informaciją, susijusią su valstybės kapitalo rentabilumu. Kai vyriausybės pakeitė visuomenės interesų politiką valstybinių įmonių atžvilgiu, jos kartais ima perlenkti lazdą, reikalaudamos apie 10 proc. pelno. Tai pakėlė X efektyvumą, tačiau drauge iškėlė ir socialinio efektyvumo klausimą: kodėl viešosios įmonės turėtų gauti pelną, kai savininkas yra pati visuomenė?

Įtampa tarp išorinio ir vidinio efektyvumo yra būdinga viešajai įmonei kaip institucijai, kurios padėtis tarp įstaigos ir firmos yra tarpinė. Viešąją įmonę pertvarkyti į akcinę bendrovę veikiausiai yra būtina, nes privačių bendrovių įstaty-

mas ir sutarčių įstatymas yra sklandesnės valdymo formos nei viešoji teisė ir jos pagrindinis įrankis – administracinė teisė. Tačiau, jei viešoji įmonė vykdo socialiai naudingas funkcijas, pvz., stabdo monopolijų radimąsi, ją panaikinus, gali padidėti neefektyvumas.

Viešąsias įmones pertvarkius į akcines bendroves, asmenys, pretenduojantys į valdytojo pareigas, turi dalyvauti viešuose konkursuose. Labai dažnai atsitinka taip, kad pereinant nuo vienos valdymo formos prie kitos valdytojai reikalauja padidinti jų atlyginimus, tačiau tai tik oportunistinės elgsenos arba savanaudiškų tikslų siekimo apgaulės būdu pavyzdys. Iš tikro tai tėra vadinamosios „citrinos" problemos variantas.

G. Akerlofas (1970) ištyrė vieną įdomų rinkos ydos atvejį, kada vartotojai negali nustatyti produkto kokybės, kaip tai dažnai atsitinka naudotų automobilių, vadinamųjų „citrinų", turguje. Tokiame turguje prastos prekių rūšys, nes vartotojai yra pasiruošę mokėti tik už prastas prekes, todėl pardavėjas ir pardavinės tik šlamštą. Tai ir yra asimetrinės informacijos ir atvirkštinės atrankos pavyzdys, kuris gali skatinti įsikišti trečiąją šalį – pavyzdžiui, vyriausybę arba draudimo bendroves. Vadybininkų rinka gali susidurti su tokiais pat sunkumais, išskyrus tuos atvejus, kai tokio pobūdžio pareigos yra tinkamai reklamuojamos ir garantuojama atvira konkurencinė procedūra, kai tiek privataus, tiek ir viešojo sektoriaus vadybininkai gali atskleisti savo nurodomą kainą, kuri nusakytų, kiek turėtų būti mokama už vadybininko pareigas atsiradus naujoms užduotims, kurias tektų spręsti perėjus prie naujos valdymo formos. Tokie signalai pasitarnautų kaip priešnuodis „citrinų" problemai.

Išvados

Neoinstitucines paradigmas socialinių mokslų srityje pravartu studijuoti jau vien dėl to, kad galima daug pasimokyti iš viešojo sektoriaus institucinės sąrangos patirties. Siekiant suvokti viešąjį sektorių, reikia atsižvelgti į interesus ir instituci-

jas, taip pat ir į tai, kaip jie sąveikauja kuriant strategijas tarp veikiančiųjų asmenų šalies ir vietos valdžios institucijose.

Įstaiga laikoma tinkama institucine priemone koordinavimo problemoms viešajame sektoriuje spręsti. Tiesa yra ir tai, kad riboto racionalumo, oportunizmo, neapibrėžtumo ir mažų skaičių problema vertikalią organizaciją paverčia daug racionalesne viešajame sektoriuje nei valstybės sektoriaus vadybininkų sudaromos horizontalios trumpalaikės sutartys. Tačiau įstaiga su savo hierarchinėmis institucijomis neišsprendžia racionalumo arba efektyvumo viešajame sektoriuje problemos, nes ji maitinama asimetrine informacija.

Įstaigos, veikiančios viešojo išteklių paskirstymo ar viešojo reguliavimo srityje, kritika teigia, kad ji nesukuria institucijų, kurios priimtų ir įgyvendintų geriausius sprendimus viešajame sektoriuje. Siekdamas neutralizuoti biudžeto maksimizavimo ir rentos siekimo tendencijas, naujasis institucionalizmas pasiūlė sutartis ir viešuosius konkursus, t. y. vidaus rinkas, tačiau šios naujos institucijos neturi strategijų, padedančių išvengti oportunistinės elgsenos. Kas kontroliuoja valdytojus naujoje vadybinėje valstybėje? Reikia pažymėti, kad viešasis išteklių paskirstymas ir viešasis reguliavimas nėra atskirti vienas nuo kito, – ką vienose šalyse vyriausybė tvarko pagal išteklių paskirstymo schemą, kitose tai daro pagal reguliavimo schemą. Antai švietimo paslaugas gali teikti vietos valdžios institucijos ir universitetai kaip vienintelės valstybinės valdžios institucijos, arba tai gali daryti viešajam sektoriui nepriklausančios (ne pelno) organizacijos, privačios ar trečiojo sektoriaus institucijos, kurias prižiūri ir daugiau ar mažiau finansuoja valstybė. Abiejų valdymo formų atveju tiek socialinio, tiek ir X efektyvumo klausimas lieka aktualus. Metas pažvelgti į kitą esminį valstybės sektoriaus veiklos tikslą – socialinį teisingumą.

13

Etika ir norminės politikos modeliai

Kalbant apie etiką viešosios politikos kontekste, gali kilti nesutarimų dėl tos politikos krypčių analizės ir jos tyrimų pobūdžio. Weberio mokyklos socialinių mokslų atstovai buvo puikiai perpratę skirtumą tarp *yra* ir *turėtų būti* ir tą tradicinį socialinės analizės susitelkimą ties faktų tyrinėjimu tiek atliekant teorinio, tiek ir empirinio pobūdžio analizę (Weber, 1949). Tačiau tektų sutikti su Robertu Goodiniu, kuris savo knygoje „Politinė teorija ir visuomenės interesų politika" (*Political Theory and Public Policy*) rašo:

> Net jei ir būtų galima atskirti faktus nuo vertybių – ir debatuose apie viešąją politiką dedama daug pastangų palaikant mitą, daug kalbama apie tai, kad laikas būtų baigti, neva tai padaryti galima – šioje knygoje tvirtai laikomasi nuomonės, kad tai neturėtų būti daroma. Reikėtų vadovautis tiek empirine, tiek ir etikos teorija kartu, pratęgiui, siekiant brėžti gaires viešosios politikos formavimui (1982: 4).

Imantis politikos krypčių analizės, nederėtų pamiršti ir Weberio raginimo laikytis etikos neutralumo principų (Weber, 1949; Brecht, 1959). Kadangi politikos krypčių analizė daug dėmesio skiria tikslams ir priemonėms, taip pat ir vertybių klausimams, svarbu laikytis atskirties tarp politikos krypčių mokslinių tyrimų ir tinkamų politikos krypčių problemų sprendimų nagrinėjimo vadovaujantis moraliniais kriterijais, – taip išvensime bet kokių pozityvistinių pretenzijų, jog vienas tikslas yra prasmingesnis už kitą.

Viešosios politikos principai grindžiami tokiomis moralinėmis kategorijomis kaip socialinis teisingumas. Teisingumo sąvokos etinė interpretacija gali pagelbėti aiškinantis nenutrūkstantį politikos krypčių formavimą. Tokias normas galima laikyti standartais, kurie padeda įvertinti egzistuojančias politikos krypčių programas. Vadinasi, pagrįstas būtų klausimas, koks yra viešosios politikos ryšys su įvairiomis teisingumo teorijomis. Vadovaujantis visuomeninio pasirinkimo modeliais galima numatyti milžinišką prarają tarp idealų ir tikrovės. Todėl esminė viešosios politikos norminės analizės problema – kaip priimti tokius konkrečius ir apibrėžtus sprendimus, kuriuos vyriausybė galėtų įgyvendinti po socialinio teisingumo vėliava (Bromley, 1989; Heap, 1989). Kaip tik tuo būtent ir užsiima vyriausybės perskirstymo padalinys.

Norminės politikos metodai

Čia ne vieta išsamiai ir detaliai nagrinėti norminės politikos modelius. Bandysime parodyti, kaip galima socialinį teisingumą aiškintis politikos krypčių kontekste (Walzer, 1983).

Į klausimus apie viešojo sektoriaus dydį ir viešosios politikos vaidmenį visuomenėje jau atsakė vadinamieji pozityviniai metodai, kurie tyrinėjo didelių valdymo struktūrų augimo determinantus ir aiškinosi jų valdymo pasekmes. Atėjo laikas papildyti tokius standartinius pozityvinius metodus (pvz., inkrementinius ir demografinius) daugiau pasvarstymais apie tai, kas yra privatu, o kas vieša. Apibrėžti sprendimo priėmimo kriterijus, kurie padėtų atskirti viešąjį sektorių nuo privataus, yra iš tiesų sudėtinga, nes svarbu, kad šie sprendimo priėmimo kriterijai apimtų ir viešosios politikos deramo vaidmens klausimus.

Visuomeninis pasirinkimas yra sprendimas apie tai, kokia socialinė struktūra iš esamo alternatyvų rinkinio turėtų būti įgyvendinama. Formaliai žiūrint, kolektyvinis pasirinkimas susiveda į socialinės gerovės funkcijos specifikavimą (ekono-

mistų žargonu kalbant), kur gerovės visuomenėje lygis yra kažkokiu būdu priklausomas nuo jos piliečių gaunamo naudingumo. Viešosios politikos ir rinkos kaip kolektyvinio pasirinkimo mechanizmų privalumai ir trūkumai priklauso nuo to, kaip aiškiai kiekvienas mechanizmas apibrėžia socialinės gerovės funkciją.

Socialinį sprendimą sudaro du dalykai: tai, kas yra realu, ir tai, ko trokštama. Taigi esama dviejų vertinimo kriterijų rūšių, padedančių nuspręsti, ką rinktis – viešąją politiką ar rinką: pasirinkimo procese dalyviai pamato, kaip vienas ar kitas pasirinktas mechanizmas geba parinkti technologijas arba kitokias įvairių alternatyvų grupes; paaiškėja vertė (etinių savybių sistema) arba pasirinkto mechanizmo savybė išsirinkti pačią geriausią alternatyvą. Žinomiausi norminės politikos formavimo arba socialinės gerovės funkcijos specifikacijos metodai apima toliau išvardytas sistemas.

Utilitarinė sistema

Socialinio teisingumo utilitarinio apibrėžimo tinkamumas viešajai politikai atrodo neabejotinas. Juk kas begali būti akivaizdžiau už tai, kad politikos kryptys turėtų kelti piliečių gaunamą naudingumą? Daugelis politikos krypčių yra neabejotinai įgyvendinamos remiantis kokia nors naudingumo interpretacija ir skelbiant, kad jos tarnauja bendram labui (Sen, Williams, 1982).

Kodėl tuomet nepaskelbus, kad pagrindinis viešosios politikos tikslas yra atitikti utilitarinį teisingumo kriterijų? Kodėl nesusiradus kokio nors naudingumo mato kaip įvairių politikos krypčių veiklos vertinimo priemonės? Darosi aišku, kad utilitarinis modelis yra itin parankus politikai formuoti, tačiau jis susiduria su didelėmis teorinio pobūdžio problemomis, nes pačioje naudingumo sąvokoje glūdi painiava. Iš tikro yra daug utilitarinių modelių sistemų, bet niekaip nepavyksta susitarti, kokiu modeliu derėtų naudotis viešosios politikos srityje.

Pirma, yra klasikinis utilitarinis modelis, kuris teigia, kad būtina siekti bendro naudingumo maksimizavimo. Antra, yra ir vidutinio naudingumo modelis, maksimizuojantis vidutinį piliečių naudingumą per visas įmanomas programas. Trečia, turime Harsanyi'o (1977) beasmeniškumo modelį, pagal kurį maksimizuojamas tas naudingumas, kuriam pritartų nešališkas asmuo, jei jo paties elgsena taps taisykle. Ketvirta, egzistuoja neoklasikinis fon Neumanno ir Morgensterno naudingumo modelis, kuris naudingumų matą pakeičia tikimybės eksperimentu.

Utilitarinio metodo problema kyla iš to, jog naudingumas yra itin sunki samprata, norint jį suvokti tiek praktine (tai turi būti matuojama?), tiek ir teorine prasme. Ar visos naudingumo rūšys yra vertos teisingumo? Tarkim, atsiranda kažkokia viešosios politikos kryptis, kurios naudingumo matas pagal kurį nors jo rodiklį yra itin aukštas, tačiau pati ji laikoma neteisinga, tad kas tuomet? Nesunku rasti politikos krypčių pavyzdžių, kurios gali būti daugumai daug naudingesnės už kitas politikos kryptis, tačiau neteisingos mažumos atžvilgiu. Kaip formuoti politikos kryptis vadovaujantis utilitariniais kriterijais (Sen, 1982)?

Sutartinė sistema

Naudingumo sąvokos bei naudingumo agregavimo sąvokos sudėtingumai paskatino Rawlsą (1971) suformuluoti tokį teisingumo principą, kuris būtų nepriklausomas nuo bet kokių naudingumo, gerovės ir malonumų matų – teisingumo kaip dorumo. Dorumo principas yra Kanto taisyklė, kurią kiekvienas rinktųsi pagrindiniu viešosios politikos principu, jeigu tektų pasirinkti norminius principus specialiai tam nepasiruošus. Skirtumų principas teigia, kad mažiausiai privilegijuotųjų prioritetai turėtų būti maksimizuojami tuo atveju, jei po to bus suteikiama visiška įmanoma laisvė tiek jiems, tiek ir visiems kitiems. Skirtumų principas yra efektyvumo principo –

Pareto optimumo – ir stipraus lygybės, kaip perskirstymo kriterijaus principo, derinys.

Kadangi kiekvieno individo gebėjimai natūraliai skiriasi, pirmiausia būtina maksimizuoti neturtingųjų turtą, kiekvienam suteikiant laisvas galimybes. Tuomet perskirstymo mechanizmai būtų reikalingi tol, kol jų daroma žala paskatų sistemai imtų sąlygoti tokias pasekmes, kai sunkiai besiverčiančiųjų padėtis pradėtų blogėti, nes imtų mažėti bendroji gamyba. Taigi esama paties tikriausio kompromiso tarp bendrų visuomenės pajamų ir lygybės su viena paprasta sąlyga, jog visų laisvė yra viršesnė už lygybę. Netrukus aptarsime, kiek šis principas tinka viešajai politikai formuoti.

Procedūrinė sistema

Jei utilitariniais modeliais, taip pat ir Rawlso modeliu, buvo galima pagrįsti įvairias politikos krypčių programas, Buchanano ir Nozickio siūlomi modeliai, nors ir labai skirdamiesi savo pagrindinėmis prielaidomis, pasisako už valstybę, kurios įsipareigojimai viešajai politikai būtų minimalūs. Buchananas (1977) palankiai vertina tik tokias politikos kryptis, kurios garantuoja efektyvumą, apibrėžiamą Pareto principu.

Jis suformulavo dvi skirtingas politikos krypčių programas – apsauginę valstybę ir produktyvią valstybę. Pirmasis viešosios politikos tipas yra orientuotas į vidinį ir išorinį saugumą, garantuojantį sutarties neliečiamumą. Antrasis politikos krypčių tipas nukreiptas į grynai kolektyvines paslaugas. Tai ir yra vienintelis viešosios politikos pagrindas su ta išimtimi, kad piliečiai, pasinaudoję daugumos taisykle, gali imti ir iš naujo sukurti nuosavybės teises pagal kokį nors teisėtumo principą. Neaiškinama, kaip tokius perskirstymus pateisinti, tačiau socialinio teisingumo sąvoka teigia, kad tai priklauso tik nuo politikos nustatymo proceso konstitucinėje aplinkoje.

Nė viena tikslo valstybė nėra teisinga savaime, kaip teigia utilitarizmo šalininkai ar Rawlsas; jei būtų pritarta vieningu-

mui kaip sprendimo principui, Pareto optimumas viešųjų gėrybių teikimo srityje būtų garantuotas, tačiau Buchananas būtų linkęs vietoj vieningumo taisyklės pasirinkti daugumos principus vien dėl to, kad egzistuoja besikeičiančios sprendimų sąnaudos (Buchanan, Tullock, 1962; Buchanan, 1986). Bet kodėl dauguma visada įgyvendins tik teisingas ir efektyvias politikos kryptis?

Jei atmesime politikos kūrimą, Nozickio (1974) įgaliojimo principas yra daug radikalesnis. Jis teigia, jog socialinio teisingumo pagrindą sudaro teisingai suteikti įgaliojimai ir tinkamai perduotos teisės. Visa tai paremta teisingu sąveikos procesu. Nereikia jokių politikos krypčių, išskyrus tokias, kurios aiškina ir nustato teisingumą tiek nuosavybės teisių, tiek ir nuosavybės teisių sandorių srityje. Nozickio minimalioje valstybėje geriausia viešoji politika yra jokia politika, o tai neatitinka distribucinių valstybės uždavinių, kuriuos valstybei kelia du norminiai modeliai. Šiuos modelius netrukus aptarsime.

Paskirstymo modeliai ir viešoji politika

Nauja susidomėjimo paskirstymo problemomis banga aštuntąjį dešimtmetį žadėjo naujas viešosios politikos perspektyvas. Imta domėtis pagrindiniais viešosios politikos tikslais, aiškintis, ar jos paiso teisingumo, o jei taip, tai kokiu mastu. Kad ir kokia būtų viešoji politika – ribinė ar visapusiška, racionali ar simbolinė – ji yra paskirstomojo pobūdžio, kuriam įvertinti būtina viena ar kita teisingumo teorija. Jei į vyriausybę žiūrima kaip į socialinės reformos įrankį, tuomet koks yra visų viešųjų programų bendras tikslas? Daugelį viešosios politikos krypčių galima vykdyti dėl neutralumo efektyvumo kriterijų atžvilgiu, valstybei pakeičiant rinkos ydas, tačiau negalima neužduoti klausimo – kam tai turėtų būti naudinga?

Apžvelgsime du alternatyvius sprendimus tikrųjų viešosios politikos tikslų klausimu. Vienas jų teigia, kad valstybė privalo maksimizuoti bendrą gerovę arba naudingumą, o kitas lai-

kosi nuomonės, jog vyriausybė turėtų garantuoti individualias teises (Frey, 1984; Waldron, 1984; Dworkin, 1987). Ką tai reiškia viešosios politikos formavimui?

Dabartinis konfliktas tarp utilitarizmo ir kontraktarizmo siejamas su socialinio teisingumo apibrėžimu. Klausimas, kas yra teisinga veika, yra platesnio pobūdžio problema nei siekis išsiaiškinti viešosios politikos tikslus. Kartą išsiaiškinus, ko tikimasi iš vyriausybės, drauge ir išsprendus teisingumo problemą etikos srityje, teisingumo klausimas visuomenėje virto perskirstymo problema, kuri ypač svarbi viešajai politikai. Kiekviena egzistuojanti socialinė santvarka gali būti laikoma galima socialinės gerovės tarp individų ar jų grupių paskirstytoja, kurią galima keisti renkantis viešosios politikos kryptis.

Kiekviena politikos kryptis siekia tam tikrų interesų kitų interesų sąskaita, bet vienas klausimas išlieka: kas yra teisinga viešoji politika? Esant didelių socialinių grupių skirtingų interesų priešpriešai, kaip turėtų elgtis valstybė, norinti stiprinti socialinį teisingumą?

Tai yra norminio pobūdžio klausimas, kaip ir socialinės gerovės funkcijos paieškų problema, apimanti distribucinį sprendimą esant tam tikroms gamybos galimybėms gerovės ekonomikos struktūroje. Atsižvelgiant į Pareto optimalius sprendimus, galiausiai būtina nuspręsti, kaip vienos grupės interesai bus siejami su kitos grupės interesais. Kurių interesų siekti yra teisinga ir kokiu mastu tai reikėtų daryti? Perskirstymo problema egzistuoja visose viešosios politikos srityse, ar tai būtų apmokestinimas, ar išteklių paskirstymas. Kaip reikėtų ją spręsti?

Paskirstymo problemos galima išvengti, pašalinus ją iš kasdienės viešosios politikos, tačiau problema vis tiek kils kur nors kitur. Buchananas (1975) teigia, kad paskirstymo problema yra konstitucinio pobūdžio, todėl ji ir turėtų būti sprendžiama remiantis konstitucine sutartimi, nubrėžiant ribą tarp anarchijos ir Leviatano. Konstitucija būtų paskirstymo sutartis, nustatanti apsauginės valstybės ir produktyvios valstybės dydį. Bet kuri konstitucija teisinga? Kadangi jokių nepriklau-

somų socialinio teisingumo kriterijų Buchanano pozityvistinėje ekonomikoje būti negali, teisingoji konstitucija yra tokia sutartis, kuriai kiekvienas pritaria – Wicksellio vieningumo taisyklė arba Pareto optimumas gerovės ekonomikoje.

Vis dėlto kai tarp žmonių nėra sutarimo, kai esama fundamentalios interesų priešpriešos, koks turėtų būti sprendimas, kuriam visi pritartų? Jei perskirstymo problema kelia įvairias prieštaras kasdieniame politikos formavime, kodėl ji turėtų sumažėti konstitucinėje aplinkoje? Klausimas „kam tai naudinga" virsta klausimu „kas sprendžia", jei remsimės Buchanano (1977) siūlymu, kuriame pats procesas užima teisingumo kriterijaus vietą. Kodėl vieningumas užtikrins teisingą visuomenę?

Esama nuomonių, jog perskirstymo problema yra pseudoproblema, reikalaujanti įvardyti galutinę santvarką, link kurios visuomenė turėtų būti kreipiama (Nozick, 1974). Tačiau visų tikslo santvarkų įgyvendinti neįmanoma, nes socialinis gyvenimas yra nenuspėjamas ir nekontroliuojamas.

Nozickis perskirstymo problemas siūlo spręsti sutelkiant dėmesį į doras procedūras. Kiekviena socialinė santvarka, užsiimanti gerovės paskirstymu tarp įvairių interesų, gyvuos tol, kol laikysis teisingų procedūrų. Jei taip, tai kas yra teisinga procedūra? Nozickis (1974) teigia, jog žmogus turi teisę į tai, ką paveldėjo ar įsigijo. Kodėl? Todėl, kad tokia visuomenė yra geresnė nei visuomenė, kur tokios teisės nepaisoma – tą buvimą „geresne" nustatant palyginus su kokia nors idealia galutine būsena.

Teigiama, kad etinis paskirstymo problemos sprendimas reikalauja, jog visi realūs gyvenimiški interesai būtų pašalinti kaip nesvarbūs. Sprendimo pasirinkimas turėtų būti etinio pobūdžio, o tai reiškia, kad geriausia yra laikytis nešališko požiūrio. Taigi Rawlsas (1971: 136–142) teigia, kad paskirstymo problema turėtų būti sprendžiama prisidengus nežinojimu; o Harsany'is (1977) reikalauja, jog žmogus, kuris įvertina savo interesus, turėtų vienodai traktuoti įvairias socialines grupes.

Pirma, tai nėra realaus gyvenimo perskirstymo problema, su kuria viešoji politika susiduria kiekvieną dieną, nes kad ir kokiais būdais ją spręstum, ji vis tiek lieka: kaip išsirinkti tinkamą gerovės paskirstymo būdą? Pasirinkimas prisidengus nežinojimu ar vienodo tikimumo prielaida yra tolygus maksimino taisyklei arba vidutinio naudingumo maksimizavimui, tačiau ką reiškia rinktis realaus gyvenimo kebliose situacijose, kada interesus reikia lyginti ir vienus interesus mainyti į kitus?

Antra, jei pakeistume kriterijus, kurie padeda išsirinkti vieną paskirstymo būdą iš daugybės kitų vadinamosiose etinėse pozicijose, gautume tik tai, kad ta pati problema pasikartos kita forma. Vadinasi, turime žinoti, kaip yra pasiskirstę prioritetai tarp įvairių grupių, kad paskui kas nors galėtų rinktis nežinomybės sąlygomis. Mums taip pat derėtų žinoti paskirstymo kriterijus, valdančius gerovę įvairiose grupėse, kuriose kiekvienas žmogus turi vienodą tikimybę atsidurti.

Kad ir kaip būtų žiūrima į perskirstymo problemą, svarbiausi čia lieka teisingumo kriterijai. Vyriausybė gali nustatyti šiais kriterijais esant bendro naudingumo skaičiavimą arba individualių teisių apsaugą. Kaip viešoji politika turėtų įgyvendinti šiuos du paskirstymo problemos sprendimus?

Viešosios politikos kūrimo tikslai

Atrodo, kad kalbant apie viešąją politiką bus sunku išsiversti be tikslų sampratos. Viešosios politikos racionalusis aiškinimas teigia, jog priemonių ir tikslų sąvokos yra ypač svarbios analizuojant politikos krypčių nustatymą ir įgyvendinimą. Priemonių ir tikslų paradigmos kritika susideda iš dviejų teiginių tipų, silpnesnio ir stipresnio. Silpnasis variantas teigia, kad viešajai politikai kartais būdingi dviprasmiški tikslai ir nepatikimos technologijos. Kad ir kaip būtų, priemonių ir tikslų modelis yra idealus, nes tinka analizuoti politikos kūrimo ir jos įgyvendinimo galimybes; konkretūs politikos kūrimo at-

vejai daugiau ar mažiau primena racionalųjį modelį, tačiau identiški netampa (Simon, 1957).

Stiprusis variantas aiškina, kad priemonių ir tikslų modelis esti visiškai netinkamas, nes viešosios politikos kryptys negali turėti aiškiai apibrėžtų tikslų ir patikimų priemonių (Pressman, Wildavsky, 1984). Viešosios politikos formavimas yra gyvas procesas, kuriame tikslai negali būti atskirti nuo priemonių ar rezultatų (Ham, Hill, 1984); o esant sistemingam neapibrėžtumui taktika ir strategija tampa universaliomis priemonėmis viešosios politikos kryptims nustatyti, kada sprendimai ieško pasirinkimo galimybių tarp dalyvių padrikame sprendimų priėmimo procese (March, Olsen, 1976).

Vis dėlto jei šiukšliadėžės modelis tinka kiekvienam viešosios politikos formavimo procesui, tuomet gal viešosios politikos krypčių turėtų būti kiek galima mažiau? Kodėl turėtume prisidėti prie politikos krypčių nesėkmių didinimo ar jų patologijos plėtros? Ką tuomet veikia teisingumas socialiniame gyvenime? Mums ir vėl tenka prisiminti skirtumą tarp stipriojo ir silpnojo šiukšliadėžės modelio aiškinimų (3 skyrius). Remiantis stipriuoju aiškinimu, visos viešojo sektoriaus programos ima priminti šiukšliadėžės procesus, o tai reiškia, kad nebėra prasmės aiškintis, ką viešosios politikos analitikai galėtų veikti biurokratijos sistemoje (Meltsner, 1976). Silpnasis aiškinimas tik įspėja mus, kad šiukšliadėžės procesai gali atsirasti įvairiose viešojo sektoriaus srityse.

Tad jeigu viešosios politikos kūrimui skiriama ypatinga vieta, o šiukšliadėžės modeliu galima paaiškinti visus tuos procesus, kur dėl vienos ar kitos priežasties kažkas nepavyko, tuomet mes ir vėl grįžtame prie tikslų įvertinimo problemos formuojant ir įgyvendinant viešosios politikos kryptis. Kokių tikslų turėtų būti siekiama viešojoje politikoje?

Tikslai – tai santvarkos, kurių trokšta keletas žmonių ar individų grupių. Valstybės veikla viešosios politikos pavidalu yra nukreipta į tikslų įgyvendinimą vienomis ar kitomis priemonėmis – nors šie tikslai ir priemonės gali ne visai atitikti racionalaus sprendimo modelį ar idealaus tipo biurokratiją. Esant

didžiulei viešosios politikos krypčių tikslų įvairovei didelėse valstybinio valdymo struktūrose (Rose, 1984), kažin ar įmanomas koks nors bendras visų tikslų vardiklis? Esama keleto esminių alternatyvių pagrindinių viešosios politikos tikslų aiškinimų. Tai *inter alia* utilitarizmas ir kontraktarizmas, kurie remiasi esminėmis teisingumo atskirtimis tarp naudingumo, nuopelnų ir poreikių (žr. Miller, 1976).

Pirmuoju atveju sakoma, kad viešosios politikos kryptys turėtų padėti kurti visuotinę gerovę – laimę, o antruoju atveju teigiama, kad viešoji politika turėtų stengtis įgyvendinti individų teises, kurios kyla iš vienokio ar kitokio susitarimo tarp šių žmonių dėl atitinkamos santvarkos, kurioje jie norėtų būti ir paremti, jei galėtų tinkamai pasirinkti institucijas. Jei viešoji politika yra pastangos įgyvendinti programas, kurios siekia įgyvendinti iškeltus tikslus, tuomet kaip tuos tikslus nustatyti? Kokie yra sisteminiai kriterijai, kurie padėtų pasirinkti tikslus? Kokiu mastu utilitarinė ir kontraktarinė teorijos padeda spręsti esminių tikslų paieškos kriterijų problemą viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo procese?

Paprastasis utilitarizmo modelis

Aptarsime pagrindinį utilitarizmo modelį, kad galėtume išsiaiškinti svarbiausią utilitarizmo idėją – Didžiosios Laimės Principą (Broad, 1930; Sidgwick, 1967). Ir nors šiuolaikinė diskusija apie utilitarizmo vietą etikoje apima daugelį sudėtingų klausimų (Harsanyi, 1977; Sen, Williams, 1982; Smart, Williams, 1987), labiausiai iškeliamos Bentamo utilitarinės teorijos svarbiausios idėjos – maksimizuoti didžiausią laimę kiek galima didesniam žmonių skaičiui (Lyons, 1965; Hodgson, 1967; Regan, 1980; Parfit, 1984) – poveikį viešajai politikai. Nesiimsime išsamiai analizuoti įgimtų utilitarinio metodo problemų, kurios apima tiek išsamaus naudingumo išmatavimo, tiek ir tarpasmeninio naudingumo

lyginimų aspektus (Sen, 1970). Jei utilitarinis metodas gali būti naudingas, tuomet kokios paskirstymo pasekmės gali kilti viešosios politikos formavime?

Visuomenė susideda iš tam tikro individų skaičiaus, kiekvienam jų priklauso tam tikras vedančių laimės link veiksnių skaičius. Tokie vedantys laimės link veiksniai gali būti vienaip ar kitaip susiję su pinigais. Be to, šiuos veiksnius kiekvienas individas patiria su tam tikru „laimės intensyvumu", kuris yra laimės kiekio vienam vedančio laimės link veiksnio vienetui matas, o tai reiškia, kad turėdamas tam tikrą pinigų sumą individas patiria tam tikro laipsnio laimę.

Šiais dviem teiginiais galime nusakyti, jog individo laimė yra pinigų ir jausmų intensyvumo funkcija. Laimė priklauso nuo šių dviejų sąvokų, ir matematiniu požiūriu yra aišku, kad įmanoma turėti vieną ir tą patį kiekį iš begalinio skaičiaus derinių, sudarytų iš pinigų turėjimo ir jausmų intensyvumo.

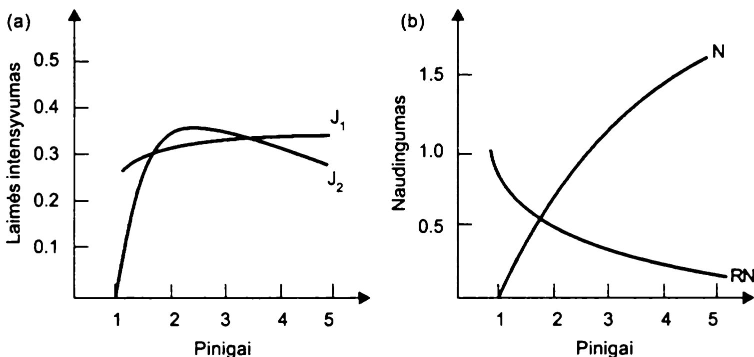
Vieno ar kito individų skaičiaus visuomenė turi bendrą laimės kiekį, kuris yra paprasčiausia kiekvieno individo laimės suma. Akivaizdu, jog utilitarizme modelyje lemiama sąvoka yra laimės jausmų intensyvumas. Žvelgdami į artimiausią ateitį galime daryti prielaidą, kad kiekvieno individo turima piniginė nuosavybė bus gana stabili; tuomet individo laimės ir bendros visuomenės laimės determinantas bus įvairių individų jausmų intensyvumai.

Remiantis utilitarine teorija teigiama, kad tam tikras laimės kiekis gali būti perskirstytas tarp individų, – taip mėginama priartėti prie „doresnės" visuomenės, kurioje vyrautų Didžiosios Laimės Principas. Iš laimės apibrėžimo aiškėja, kad laimės perskirstymas logiškai išplaukia iš pinigų turėjimo perskirstymo, kurį turėtų atlikti valstybė viešosios politikos priemonėmis. Vadinasi, problema yra tinkamai perskirstyti pinigus.

Tarkim, kad kintant individo turimam pinigų kiekiui keičiasi ir jo jausmų intensyvumas. Atrodo, būtų protinga manyti ir taip, kad didėjant pinigų kiekiui drauge didėja ir jausmų intensyvumas, bent jau iki tam tikros ribos. Santykį tarp

intensyvumo ir pinigų galima pavaizduoti matematiškai remiantis dviem lygtimis, kaip matyti iš 13.1a paveikslo.

Santykis tarp intensyvumo ir pinigų gali būti nelinijinis, kaip, pavyzdžiui, kreivė J_1 13.1a paveiksle; intensyvumo funkcija gali būti modeliuojama apimant vietos maksimumą – kreivę J_2 paveiksle. Bet pirmiausia pažvelkime į nelinijinį santykį, asimptotiškai pavaizduotą paveiksle, t. y. kai milijonierius uždirba savo dešimtąjį milijoną, tai gali nesuteikti jam tiek džiaugsmo, kiek pirmasis uždirbtas milijonas. Remdamiesi šia nelinijine priklausomybe galime teigti, kad jeigu yra manoma, jog kiekvienam individui būdinga lygiai tokia pati aukščiausia intensyvumo funkcijos riba, tuomet pinigų paskirstymas bendrai laimei (BL) neturi jokio poveikio. Kiekviena visuomenė turi tokį pat laimės lygį nepriklausomai nuo pinigų paskirstymo. Jei manysime, kad kiekvieno individo aukščiausia riba yra kitokia, tuomet ir laimė skirsis kartu su pinigų paskirstymu, taigi išeina, kad tik nelygioje visuomenėje yra didžiausias bendras laimės kiekis.



13.1 pav. *Utilitarinės laimės funkcijos*

Eikime toliau prie intensyvumo funkcijos, kuri kyla link maksimumo ir paskui leidžiasi link nulio. Tai reiškia, kad kuo daugiau pinigų gaunate už tam tikros esamos ribos, tuo nein-

tensyviau jūs tai jaučiate (J_2 kreivė 13.1 pav.). Vadinasi, individuali laimė būtų didėjanti pinigų turėjimo funkcija, tačiau didėjimo laipsnis kaskart vis mažėtų (13.1 pav.).

Šiuo atveju turime tradicinį pavyzdį, kuriuo visada remiamasi norint įrodyti, kad utilitarizmas propaguoja lygybę

13.1 lentelė. *Bendroji laimė ir pajamų perskirstymas*

c	BL
0	1.000
2	1.380
5	1.477
5.5	1.480
6	1.477
9	1.380

(Musgrave, 1959). Tačiau tik nuo realios tikrovės priklausys, ar mažėjanti pinigų ribinė naudingumo kreivė (RN) yra tikroji kreivė. Kodėl negincijama tiesa yra tai, kad pinigų ribinio naudingumo kreivė yra būtent ta, kuri pažymėta 13.1b paveiksle?

Įsivaizduokime visuomenę su dviem individais – 1 ir 2. Abu jie turi po tam tikrą pinigų pluoštą M1 ir M2, kurių pirmame yra mažiau pinigų nei antrame; panagrinėkime bendrą laimę visuomenėje, kada tam tikra c suma yra pervedama iš vieno individo kitam. Individas 1 turi tam tikrą pinigų sumą, kuri yra lygi 1 (tūkstančiui svarų), o individas 2 turi pinigų sumą, kuri lygi 10 (tūkstančių svarų). Apskaičiavę bendrą laimę pagal įvairius c santykius, gauname rezultatus, parodytus 13.1 lentelėje.

Iš 13.1 lentelės matyti, kad laimės maksimizavimas reiškia, jog pajamos turi būti dalijamos po lygiai abiem toje iš dviejų individų susidedančioje visuomenėje. Toks standartinį paskirstymo sprendimą teikia utilitarizmas. Pacituosime vieną klasikinių tekstų – A. C. Pigou *The Economics of Welfare*:

Akivaizdu, kad bet koks pajamų pervedimas iš sąlyginai turtingo žmogaus sąlyginai neturtingam panašaus temperamento žmogui turėtų padidinti ben-

drą pasitenkinimo sumą, nes toks būdas leidžia patenkinti daug intensyvesnius norus mažiau intensyvių norų sąskaita (1962: 89).

Vis dėlto Pigou perskirstymo sprendimas nėra visiškai aiškus. Laimės paskirstymas visuomenės nariams yra neapibrėžtas tol, kol nežinome individų intensyvumo funkcijos prigimties. Tai empirinė problema – galbūt vyriausybei tai padaryti yra neįmanoma. Tipiškas utilitarinis sprendimas remiasi prielaida, jog egzistuoja ypatinga intensyvumo funkcija, būtent – ribinis mažėjantis pinigų naudingumas. Ar tai tiesa?

Pigou gerovės teiginiai buvo ypač sukritikuoti Robbinso „Esė apie ekonomikos mokslo prigimtį ir svarbą" (*An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*), kurioje griežtai atmetama Pigou pasitelkta naudingumo funkcija. Šiek tiek pacituosime:

Tarkime, kad mes skirtingai suprantame A pasitenkinimą, kurį jis gauna iš £1000, ir B pasitenkinimą, kurį jis patiria turėdamas dvigubai daugiau. Net ir pasiteiravus jų apie tai, nieko gero nesužinosime. Tarkim, jų nuomonės bus skirtingos. A gali teigti, kad pasitenkinimo patyrė daugiau būdamas ribinėje padėtyje nei B. Tuo tarpu B gali sakyti, kad priešingai – jis pasitenkinimo patyrė daugiau nei A. Nėra reikalo būti vergiškiems bihevioristams, kad suprastume, jog čia nėra jokių mokslinių įrodymų (1932: 139).

Toliau Robbinsas teigė, kad tipiška utilitarinio naudingumo funkcija, kuria grindžiama lygybė pajamų perskirstymo srityje, yra užslėpta vertybinė premisa:

kadangi giliai savo širdyse mes suprantame, jog skirtingų žmonių, turinčių panašų pinigų kiekį, pasitenkinimas nėra vienodos vertės, būtų kvaila, jei ir toliau vaizduotume, kad mūsų reiškinių schema buvo moksliškai pagrįsta. Ją galime pateisinti tik bendro patogumo labui. Arba ji gali būti pateisinama apeliuojant į galutinius pareigos standartus. Tačiau jos negalima pateisinti pasitelkus bet kurį pozityvųjį mokslą (1932: 141).

Čia ne vieta aiškintis, ar antroji Robbinso kritikos eilutė yra teisinga. Pigou utilitarinio sprendimo problema yra ta, kad vykdydamos viešąją politiką bei perskirstydamos pajamas ir turtą vyriausybės negali laikytis Pigou naudingumo

funkcijos kaip savaime suprantamos. Mažėjantis pinigų ribinis naudingumas yra tas pats, kas rizikos vengimo prielaida (Varian, 1987), tačiau kas leidžia manyti, kad *visi* žmonės vengia rizikos? Pritarus Robbinso kvietimui vadovautis aiškiomis vertybinėmis premisomis kaip perskirstymo sprendimo pagrindu, galima prieiti prie visiškai skirtingų išvadų. Dabar nuo norminės viešosios politikos sprendimų sistemos pereikime prie perskirstymo klausimo.

Paprastasis Rawlso modelis

Aiškindamiesi Rawlso sprendimo esmę remsimės paprastu ekonominiu dviejų asmenų A ir B modeliu. Taip pat vadovausimės prielaida, kad tiek A, tiek ir B gali patys apsirūpinti tam tikru pajamų kiekiu – Ma ir Mb. Tačiau jei jie bendradarbiautų, savo pajamas galėtų padidinti ženkliai, tai yra – Mairb > Ma + Mb. Kaip reikėtų šias papildomas pajamas padalyti? Tarkim, kad A, turtingo žmogaus, darbo įnašas yra daug didesnis už B, neturtingo žmogaus, darbo įnašą. Jei pajamos susidaro pagal ribinio produktyvumo teoriją, tuomet jas reikėtų dalyti apytikriai 90 ir 10 procentų santykiu. Tačiau Rawlsas teigia, kad nuopelnas nėra teisingas pajamų paskirstymo principas:

> Ribinis darbo produktas priklauso nuo pasiūlos ir paklausos. Kiek individas prisideda savo darbu, priklauso nuo to, kokia yra paklausa jo turimiems įgūdžiams įvairiose firmose, o tai savo ruožtu priklauso nuo paklausos tų firmų produktams. Individo įnašui įtakos turi ir tai, kiek yra panašų talentą turinčių pasiūlymų. Tuomet nėra pagrindo manyti, kad individo įnašas sąlygoja teisingas pajamas, nebent tik tuo atveju, jei pagrindiniai rinkos veiksniai ir jų suteikiamos galimybės yra deramai reguliuojami. Ir tai reiškia... kad pagrindinė struktūra kaip visuma yra teisinga (1971: 308).

Teisingumas ar dorumas reikalauja kitokio paskirstymo principo. Tarkim, kad vyriausybė pati sau užsibrėžia tikslą įvykdyti tą perskirstymą viešąja politika, apmokestindama A ir gautas pajamas pervesdama B. Tokia viešoji politika turėtų įtakos

rinkos rezultatams, o socialinę santvarką pastūmėtų arčiau teisingumo kriterijaus – skirtumo principo.

Įvertindami Rawlso sprendimą susiduriame su trimis skirtingomis problemomis:

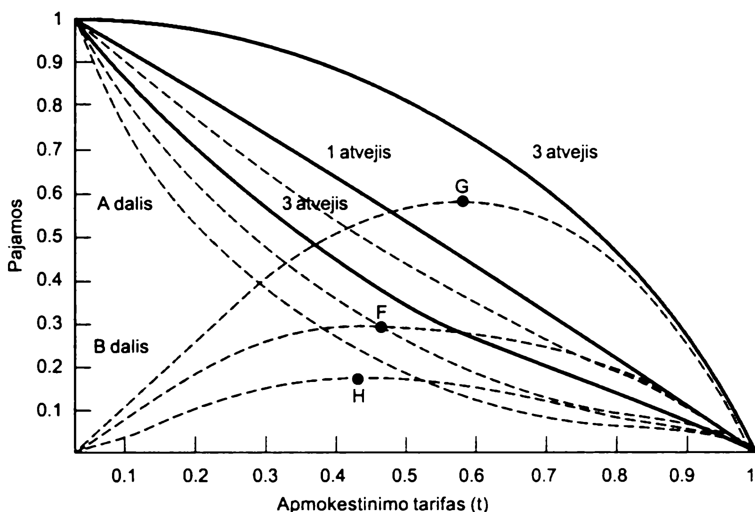
1. Ką iš tikro reiškia skirtumo principas darant perskirstymo sprendimus?
2. Žinodama konkrečias perskirstymo sprendimų charakteristikas, ar vyriausybė galėtų juos įgyvendinti?
3. Jei sprendimai žinomi ir gali būti įgyvendinami, ar jie yra iš tikro teisingi?

Norėdami aptarti šias problemas detaliau, pradėsime nuo ekonomikos modelio, kur apmokestinimo tarifai daro poveikį bendrai gamybos apimčiai, o drauge ir pajamų dydžiui, kurį reikia dalyti tarp A ir B. Ieškodami apibrėžtų paskirstymo problemos sprendimų, remsimės keturiomis taisyklėmis, išdėstytomis Rawlso knygoje *A Theory of Justice* (1971): (a) laisvės principu, (b) lygių galimybių taisykle, (c) Pareto optimumu ir (d) skirtumo principu.

Paprastumo dėlei laikysimės nuostatos, kad gamyba iki apmokestinimo, Q, lygi vienetui, kuris visas atitenka A; t rodo apmokestinimo tarifą, nustatytą A, kad būtų galima pajamas pervesti B. Remdamiesi efektyvumo ir lygybės kompromiso principu darome prielaidą, kad bendra gamyba sumažės kaip apmokestinimo tarifo funkcija – kaip parodyta 13.2 paveiksle. Kuo didesnis apmokestinimo tarifas, tuo mažesnės bendrosios pajamos, nes veikia darbo motyvaciją mažinantis apmokestinimo efektas. Tikslesnę kreivės formą aptarsime atsižvelgdami į trijų modelių siūlomas galimybes. Kaip galima būtų produkcijos kiekį, sukurtą bendromis A ir B pastangomis, padalyti tarp A ir B, vadovaujantis trijomis galimybėmis arba atvejais, pažymėtais 13.2 paveiksle?

1 atvejis: tarkim, kad priklausomybė tarp bendrųjų pajamų ir mokesčių tarifo yra linijinė. Matome, kad maksimali įmanoma gamyba bus pasiekta, kai apmokestinimo tarifas lygus

nuliui. Kokį gamybos ir pervedamų išmokų derinį mums pasirinkti? Yra trys galimi kriterijai: (a) maksimizuoti gamybą; (b) maksimizuoti mažiausiai privalumų turinčią poziciją, tai yra – B; (c) padalyti į lygias dalis, po 50 procentų kiekvienam, o tai reiškia, kad mokesčių tarifas būtų 0,5.



13.2 pav. *Rawlso teisingumo sprendimai*

Jei nuspręsime padidinti gamybą, tuomet vargu ar B susidomės šiuo sprendimu, be to, tai toks sprendimas, kurį atmeta ir Rawlso siūlomas metodas. Skirtumo principas yra pranašesnis už gamybos maksimizavimo taisyklę. Jei laikysimės skirtumo principo, tuomet $Q_a = Q_b$. Laikymasis skirtumo principo šiuo atveju reiškia, kad bendra gamyba bus pusės įmanomo dydžio. O bendros šitaip gautos pajamos bus padalytos po lygiai tarp A ir B. Kada priklausomybė tarp bendros gamybos ir apmokestinimo tarifo yra linijinė, tuomet lygybės sprendimas yra toks pat, kaip ir sprendimas pagal skirtumo principą.

2 atvejis: tarkim, kad funkcija yra įgaubta, tai reiškia, kad A nesumažins noro bendradarbiauti taip greitai, kaip linijiniu

atveju. Gamybos apimties praradimai šiuo atveju yra daug mažesni, o lygybės sprendimas ir sprendimas pagal skirtumo principą nėra tokie patys.

3 atvejis: galiausiai tarkim, kad funkcija yra išgaubta, tai reiškia, jog pradžioje turtingasis žmogus mažina savo darbo pastangas didėjančiu laipsniu. Tuomet turime kur kas didesnius gamybos apimties praradimus. Tokiu atveju lygybės sprendimas nėra toks pat, kaip skirtumo principo sprendimas, nes mažiausiai pranašumų turinčios pozicijos maksimizavimas reiškia, jog pasirenkamas toks mokesčių tarifas, iš kurio asmuo gautų daugiau, nei esant tarifui t= 0,5.

Dabar galime atsakyti į tris klausimus apie Rawlso sprendimą paskirstymo problemai, kurią minėjome anksčiau. Rawlso sprendimai pavaizduoti 13.2 pav. kaip F, G ir H. Jie visi maksimizuoja mažiausiai pranašumų turinčią poziciją – B, kada mokesčių pajamų dydis ribojamas nustatant t mokesčių tarifą gamybai arba pajamoms, gautoms bendromis A ir B pastangomis ir pervedant pajamas iš asmens A asmeniui B.

Linijiniu atveju F pozicijoje skirtumo taisyklės sprendimas yra toks pat, kaip ir griežtos lygybės principas. Linijine funkcija judant į diagramos kairę, galima padidinti tik A dalį. F pasirinkimas reiškia bendrųjų pajamų praradimą, kurį Rawlsas yra pasiruošęs priimti, nes skirtumo principas pranašesnis už maksimalios produkcijos principą. Pasirinkę 0,5 mokesčių tarifą, maksimizuojame B dalį, o tuomet belieka susitaikyti su nelygybe, jei ji naudinga B.

Vadinasi, mes negalime pasirinkti, pavyzdžiui, 0,3 mokesčių tarifo, kuris B duotų tik bendros gamybos 0,3 x 0,7 = 0,21 dalį, kai tuo tarpu skirtumo sprendimas duotų 0,25. Tačiau nuostoliai visuomenei dideli. O A daliai skirtumo principas 0,5 x 0,5 = 0,25 yra gerokai nepalankesnis už bet kokį kitą sprendimą, esantį diagramos kairėje, pavyzdžiui, 0,7 x 0,7 = 0,49. Skirtumo sprendimas teigia, kad 0,25 + 0,25 = 0,5 yra teisingesnis už 0,21 + 0,49 = 0,7. Galima tik spėlioti, kodėl taip yra. Tai pirmasis atvejis.

Eikime dabar prie įgaubtos kreivės, tai yra 2 atvejo. Skirtumo sprendimas yra G, kur B dalis maksimizuojama dėka 0,7 mokesčių tarifo, kuris yra daug naudingesnis B nei A. B gauna 0,7 x 0,71 = 0,49, o A belieka tik 0,71 – 0,49 = 0,22. Taigi mažiausiai pranašumų turinčios pozicijos maksimizavimas gali reikšti dar vienos nelygybės susidarymą, į kurią Rawlsas neatkreipė dėmesio. Tuo tarpu judant į diagramos kairiąją pusę, mažėjantis mokesčių tarifas bendroms pajamoms reiškia, kad bendros pajamos auga, o A dalis didėja. Kodėl yra teisingiau globoti B nei, pavyzdžiui, pasirinkti lygybės sprendimą?

Pabaigai aptarkime išgaubtąją funkciją, tai yra 3 atvejį. Čia skirtumo sprendimas yra ties H pozicija, tai reiškia, kad mes turėtume susitaikyti su didesne nelygybe judėdami į diagramos dešinę nuo 0,5 mokesčių tarifo, nes poslinkis link 0,4 mokesčių tarifo padidintų B dalį. Kadangi gamybos apimties praradimai čia labai dideli, B daliai tenka tik 0,19, o A gauna 0,27. Jei judėsime dar toliau į kairę, padidinsime bendrąją gamybą, o drauge ir A dalį: pavyzdžiui, esant 0,3 mokesčių tarifui turėsime 0,18 + 0,42 = 0,60. Kodėl pirmasis sprendimas yra teisingesnis už antrąjį?

Teisinga sąveika ir kompensavimas

Susipažinus su įvairiomis „teisingumo“ sampratomis tampa akivaizdu, kad šis terminas susijęs su institucijomis (Barry, 1989; Reiman, 1990; Miller, Walzer, 1995). Todėl siekiant apibrėžti teisingumo sampratą bandoma apibrėžti ir bendras žmogaus elgesio normas politiniu ir ekonominiu atžvilgiu.

Brianas Barry'is teigia, kad esama dviejų alternatyvių požiūrių į teisingumą: (a) abipusės naudos arba savitarpiškumo ir (b) nešališkumo. Pirmuoju atveju Barry'io teiginys yra labai panašus į Knuto Wicksellio daromą skirtumą tarp efektyvumo ir teisingumo. Barry'is rašo:

Atramos taškas turi būti savaime teisingas, o šalys – gerai informuotos ir gerai priderintos. Tuomet, kai nepavyksta pasiekti susitarimo ir visos šalys lieka su savo status quo, būtų galima sakyti, kad standartinis sandorio atramos taškas yra teisingas. Tačiau dažnai gali būti ir taip, kad derybinė šalių galia bus tokia nelygi, jog kiekviena galimybė sudaryti sandorį tarp šalių kels pagrįstą įtarumą (1995: 50–51).

Wicksellis (1967) taip pat skatino imtis ir *ex ante* pokyčių įvairių dalyvių atraminėse pozicijose ir taip stiprinti efektyvumo mechanizmą, kuris iš esmės reiškia savitarpiškumą arba abipusę naudą. Perskirstymui dažnai esti būdinga *ex post* pokyčių forma, kada vyriausybės naudojasi apmokestinimu kaip teisingumo pajamų ir gerovės paskirstymo priemone (3 skyrius).

Teisingumo apibrėžimo problemos esmė – kaip nustatyti tokius kriterijus, kurie būdami institucijose sustiprintų teisingumą socialiniame gyvenime. Galima daryti skirtumą, viena, tarp taisyklių sistemos, kita vertus – tarp jų taikymo konkrečiais atvejais. Šis skirtumas svarbus, kada norima įvertinti institucijas politikos krypčių atžvilgiu: (1) Ar pačios taisyklės yra teisingos? (2) Ar taisyklės teisingai taikomos? Antrasis klausimas yra teisinio pobūdžio, o pirmasis klausimas kelia etines problemas.

Jei teisingumo kriterijus būtų toks paprastas, kad alternatyvios taisyklių sistemos galėtų atitikti jį skirtingu laipsniu, tuomet klausimas dėl teisingų institucijų galėtų būti išspręstas empiriniais tyrinėjimais. Tada gautume:

(AP1) „X yra teisinga institucija“ = apibr. „X turi tikslingas pasekmes“

tai gali būti patikrinta apskaičiavus, pavyzdžiui, tikslą atitinkančių taisyklių funkcionavimo pasekmių skaičių, kaip tai būdinga konsekvencinei etikai.

AP1 nenaudai reikia pažymėti, kad tikslas vis dėlto priklauso nuo to, ką vertinantis subjektas laiko vertybėmis. Teisingumo aspektai paprastai apima vertybes, kurios įvairiems žmonėms dažnai esti skirtingos. Kas yra teisinga institucija

vieniems, gali būti nepriimtina kitai grupei, turinčiai savo vertybes. Tokiu atveju gauname:

(AP2) „X yra teisinga institucija“ = apibr. „X yra institucija, kurią vertina G grupė“

tai, atrodo, visiškai atitinka komunitarinės etikos nuostatas. Vis dėlto AP2 iškelia kitą problemą: ką daryti, jei dviejų grupių, G1 ir G2, sampratos apie teisingas institucijas skiriasi? Jei tai, kas teisinga G1, gali tuo pat metu būti neteisinga grupei G2, tuomet veikiausiai teisingumas bus susitarimo reikalas. Jei institucijos yra iš tiesų teisingos, tuomet gal jos yra teisingos visoms ir kiekvienai grupei. Taigi galiausiai turime:

(AP3) „X yra teisinga institucija“ = apibr. „X yra institucija, kurios niekas negali pagrįstai atmesti“

AP3 gali faktiškai apimti AP1 ir AP2, tokiu atveju nė viena grupė neatmeta teisingų institucijų ir bus atsižvelgta į visas atitinkamas vertybes, nes niekas neturi priežasties prieštarauti.

AP3 yra vadinamas „Scanlono metodu“, pavadintu T. M. Scanlono vardu, kuris aiškinasi, kaip etinėje diskusijoje nuspręsti, kas teisinga, o kas ne. Pacituosime iš Scanlono knygos:

> Veiksmas yra neteisingas, jei jo įvykdymui vienomis ar kitomis aplinkybėmis nepritaria bet kokia atsakinga už bendrą elgsenos reguliavimą taisyklių sistema, kurios niekas negali pagrįstai atmesti, nes ji yra informuoto, neprievartinio bendro susitarimo pagrindas (1982: 110).

Tuo pat metu pripažįstama, kad Scanlono metodas jokiais būdais neišsprendžia teisingumo kriterijų nustatymo problemos. Kurių kriterijų protingi vyrai ir protingos moterys neatmestų? Nešališkumo? Laisvės? Lygybės?

Matyt, kad teisingumo sampratos neįmanoma atskirti nuo esminių teisinių sąvokų. Esminis klausimas yra toks, kiek šis ryšys yra artimas. Jei kas nors paklaustų, kas yra teisingumas, tuomet, atrodytų, būtų teisinga sakyti, kad tai su-

siję su įstatymu; bent jau tai galėtų sudaryti dalį atsakymo. Tuomet turime štai ką:

(AP4) „X yra teisinga“ = apibr. „X yra teisėta“

Nors teisinis teisingumo sampratos apibrėžimas dažnai tinka viešojo administravimo srityje, vargiai jis yra tinkamas apskritai. Esmė čia ta, kad ne visada beprasmiška arba ne vietoje bus paklausti: vis dėlto ar teisėtos institucijos iš tikro yra teisingos? Problema su AP4 yra ta, kad ja nepavyks baigti diskusijos apie tai, kas yra teisinga. Teigdami, kad kažkas, kas yra teisėta, nėra teisinga, prieštaravimo nesukursime, nors AP4 tai draudžia. Jei institucija yra teisinga, nes yra teisėta, tuomet tokia institucija negali būti neteisinga. Tačiau tikrai yra daug institucijų atvejų, kurias sankcionuoja įstatymas, o žmonės jas galėtų pagrįstai atmesti. Iš tikro teisėtumas yra tokia pat paini samprata kaip ir teisingumas, nes klausimai, kas yra įstatymas, priklauso nuo svarstymų apie teisingumo sampratą (Dworkin, 1986). Dažnai teigiama, jog teisingumas yra dora arba kad teisingumas reikalauja doros, o tai yra artima teisingumo sampratos etinėms konotacijoms.

Doros samprata svarbi, kai kalbama apie institucijų įvertinimą, sutelkiant dėmesį institucijų veiklai ir rezultatams. Dora nusako, kaip kuri nors institucijų struktūra traktuoja žmones. Elgtis su kuo nors dorai reiškia, kad tos institucinės sistemos veiksmai ar institucinės veiklos rezultatai yra pagrįsti. Institucijos yra garbingos tiek, kiek jų sankcionuoti veiksmai ar tų veiksmų sąlygoti rezultatai reiškia, kad su žmonėmis elgiamasi dorai. Doros institucijos skatina dorus veiksmus ir dorus rezultatus.

Doros apibrėžimas turėtų paaiškinti, kaip reikėtų dorai elgtis su dviejų (ar didesne) žmonių X ir Y grupe. Taigi turime štai ką:

(AP5) „Su X ir Y elgiamasi dorai, naudojant Z ir vadovaujantis W“ = apibr. „Su X ir Y elgiamasi vadovaujantis kriterijais c_1, c_2... c_n, apibūdinančiais Z ir W“

X ir Y gali būti ir vienos šeimos broliai ir seserys, ir patyrusieji bei naujokai šachmatų klube, ir įvairios visuomeninės klasės, didelio masto bendruomenės ar grupės visuomenėje arba ekonomikoje. Z apims naudą, sąnaudas, atlygius, bausmes, naštą, malones, leidimus, pareigas, kompetencijas ir taip toliau. W nusakys gebėjimus, poreikius, troškimus, talentą, gabumus, pasiekimus ir taip toliau.

Jau buvo užsiminta, kad įvairiose žmonių sąveikos srityse doro elgesio kriterijai yra suvokiami skirtingai (Walzer, 1983). Ekonominės institucijos ir politinė sistema turi skirtingus elgesio su žmonėmis kriterijus. Vis dėlto dora reikalauja to, kad būtų vienodai elgiamasi su kiekvienu, nes dora Kanto analizėje reiškia universalizuotumą. Su visais žmonėmis, ar jie priklausytų X ar Y kategorijai, privalu elgtis vienodai, naudojant Z ir vadovaujantis W. Akivaizdu, kad dora apima tam tikrą bendrą visoms teisingumo sritims kriterijų c, tačiau ar nešališkumas yra tas pats, kas ir lygybė (Nagel, 1991; Barry, 1995)?

Nešališkumas yra kaip tik toks bendras kriterijus, kuriuo galima vadovautis, kada su X ir Y grupėms priklausančiais žmonėmis elgiamasi dorai. Taigi gauname štai ką:

(AP6) „Su X ir Y elgiamasi dorai naudojant Z ir atsižvelgiant į W“ = apibr. „Su X ir Y elgiamasi dorai tiek pagal Z, tiek ir W“

Pavyzdžiui, su nusikaltėliais gali būti elgiamasi nešališkai, skiriant bausmę ar išteisinant atsižvelgiant į padarytą nusikaltimą (W); su pretendentais į darbą gali būti elgiamasi nešališkai vadovaujantis konkurso nuostatomis (Z) bei atsižvelgiant į kandidatų pasiekimus ar gebėjimus (W) ir taip toliau. Laikantis nešališkumo sampratos, svarbiausia turėti kriterijus, kurie padėtų elgtis su žmonėmis, jei iš tiesų su jais norima elgtis dorai, tai yra spręsti pagal Z ir W turinį.

Nešališkas elgesys, kaip galima spręsti, atitinka Scanlono testo reikalavimus. Daugeliu atvejų niekas negalėtų pagrįstai paneigti, kad grupėje, kurią sudaro A ir B, su kiek-

vienu žmogumi elgiamasi teisingai, jei su juo elgiamasi nešališkai naudojant Z bei atsižvelgiant į W. Vis dėlto elgtis su žmonėmis nešališkai nereiškia, jog „kiekvienu rūpinamasi vienodai". Nešališkas elgesys su X ir Y priklauso nuo to, ką apima Z ir W. Jei X ir Y skiriasi W atžvilgiu, tuomet nešališkumas gali reikšti ir kitokią elgseną pagal Z. Tokio skirtumo nedarant kai kuriais atvejais gali kilti prieštaravimų dėl šališkos elgsenos. Antai jei nusikaltėliai skiriasi padarytų nusikaltimų pobūdžiu (W), tuomet elgesys su jais pagal Z gali skirtis, nes proporcingumo principas reikalauja bausmę susieti su nusikaltimu. Skirtingų gebėjimų (W) žmonės susilauks skirtingo atlyginimo (Z), nes antraip su jais nebūtų elgiamasi nešališkai. Nešališkumas nėra tas pats, kas lygybė.

Reikia pažymėti, kad nešališkumas turi dvejopą vartoseną. Pirma, jis yra taikomas esančioms institucijoms siekiant įvertinti, ar jos įgyvendinamos nešališkai. Antra, pačios egzistuojančios institucijos gali būti įvertintos pagal nešališkumo kriterijų. Nei vienas, nei kitas atvejis nereiškia, kad nešališkumas reiškia „rodyti visiems vienodą dėmesį", nes su X ir Y gali būti elgiamasi skirtingai priklausomai nuo santykio tarp Z ir W. Ką nešališkumas abiem atvejais draudžia daryti, tai su X ir Y elgtis skirtingai neatsižvelgiant į Z ir W.

Neįmanoma neužsiminti apie ekonomiką ir valstybės kišimąsi į rinkas. Dabartinės diskusijos apie teisingumo sąvokos pasekmes koncentras yra ekonominių atlyginimų paskirstymas. Kad ir kaip būtų, teisingumas yra paskirstymo sąvoka, ir ieškoma tokios teisingumo teorijos, kuri tiktų pajamų ir turto bet kokioje visuomenėje paskirstymo problemai spręsti. Tokia teorija turėtų didžiulę reikšmę sprendžiant viešosios politikos klausimus apie tai, ką valstybė turėtų daryti rinkos veikimo ir rinkos veikimo rezultatų atžvilgiu.

Teisingumas kaip visuotinė dora žmonių sąveikoje yra vienas dalykas, o teisingumas pajamų paskirstymo ir palaikymo srityje – kitas. Kokie čia yra paskirstymo kriterijai? Turime štai ką:

(AP7) „X yra teisingas pajamų ir gerovės paskirstymas" = apibr. „X paskirsto pajamas ir turtą, vadovaudamasis kriterijumi C"

Sunkiausia nustatyti kriterijų C, arba kriterijų grupę C, jei norima remtis ne vienu iš jų. Kandidatų netrūksta: poreikiai, nuopelnai, apibendrintas naudingumas, laisvė, apsirūpinimas ir lygybė. Tačiau kurio iš jų niekas negalėtų pagrįstai atmesti, kai šie kriterijai pasireiškia skirtingomis pasekmėmis? Galingas kriterijus yra nešališkumas, nes jis draudžia diskriminaciją. Tačiau ar jis deramai galingas nustatyti būtinas ir pakankamas sąlygas, kurioms esant pajamų ir turto paskirstymas būtų teisingas?

Nešališkumas yra labai tinkamas kriterijus, kada prireikia perskirstymo kriterijų – kodėl X, o ne Y turėtų gauti pajamų kompensavimą, jei abu yra ligoniai, bedarbiai, seni, jauni ar dar kitaip tinkami dalyvauti viešojo sektoriaus perskirstymo programose? Tačiau kai tenka konkretizuoti teisingo pajamų ir gerovės paskirstymo kriterijus, prireikia kažko daugiau.

Ekonomikoje įvairūs veikėjai sąveikauja tarpusavyje esant daugiau ar mažiau tiksliai apibrėžtoms institucijoms, kurios valdo sąveiką įvairiose rinkose tarp darbo, kapitalo, prekių ir paslaugų. Teisingumas reikalauja, kad sąveika būtų dora, o tai reiškia, kad yra sistema nešališkų institucijų, realizuojamų nešališku būdu. Doram žaidimui dar reikalingi tokie papildomi dalykai kaip pagrįsta galimybė, išmatuojama, be kitų dalykų, sandorių išlaidomis.

Ar gali rinkos sudaryti šią sąlygą doram žaidimui, kaip sudaro nešališkumui? Rinkos tikrai turi institucijas, veikiančias pagal nešališkumo principą, kurio vykdymas užtikrinamas įvairiais būdais (Williamson, 1985). Ar rinkos ūkio institucijas galima patobulinti – neabejotinai svarbus klausimas, susijęs su viešosios politikos formavimu, nes esama nuomonių, kad valstybės kišimąsi galima padidinti kiekybiškai ar sustiprinti kokybiškai.

Tačiau iškyla visai kitokio pobūdžio – teisingumo – klausimas, vertinant, ar rinkos veiklos rezultatai yra priimtini. Čia

kalbama apie visiškai kitokį dalyką – apie pajamų palaikymą arba jų kompensavimą patyrus nuostolius dėl nepalankių aplinkybių, nesėkmingos veiklos ar susidūrus su nesėkmėmis. Tokie poreikiai gali būti teisingi net ir tuomet, jei institucijų veikla buvo dora. Gerovės valstybei tada iškyla vienas kritinis klausimas: kiek saugumo arba nuostolių kompensavimo turėtų teikti vyriausybė? Kokio pajamų lygio nė vienas negalėtų pagrįstai atmesti? Pajamų ir turto paskirstymas gali būti visiškai nešališkas, tačiau pasireikšti ženkliais pajamų skirtumais – tol, kol nėra diskriminacijos.

Diskutuojant apie teisingumą žvelgiant iš konkrečių politikos krypčių perspektyvos reikėtų apimti tokias atskirtis:

1) nešališkos institucijos ir nešališkas institucijų pritaikymas;
2) nešališkos institucijos už konkurencingą sąveiką tarp žmonių, ir institucijos, kompensuojančios pajamas tiems, kuriems blogiau sekasi konkurencingoje sąveikoje.

Kaip matome, teisingumui būdinga institucinė prigimtis: tačiau kaip nustatyti teisingas institucijas? Teiginį, esą nešališkumas yra esminė teisingumo sąvoka, reikia panagrinėti nuodugniau. Būtina daryti tam tikras atskirtis pačioje nešališkumo sampratoje ir taip pat skirti ją nuo lygybės sampratos. Socialinio teisingumo teorija galėtų pasitarnauti viešojo sektoriaus reformai, jei ji pateiktų sprendimus dviem skirtingoms problemoms: (1) Kurios institucijos yra doros, kada kalbama apie konkurencingą žmonių sąveiką? (2) Kurios institucijos yra teisingos, kada kalbama apie pajamų kompensavimą tiems, kuriems ne taip gerai sekasi konkurencingoje sąveikoje?

Išvados

Viešoji politika yra vyriausybės įrankis teisingumui visuomenėje stiprinti perskirstant pajamas iš jas turinčiųjų tiems, kurie jų neturi. Perskirstomos taip pat gali būti prekės ir paslau-

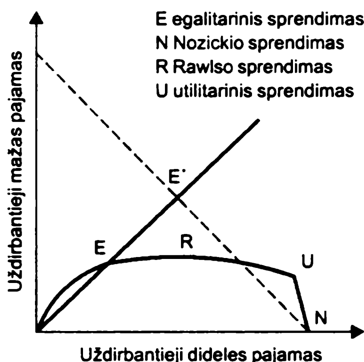
gos, turint omenyje, kad esama tam tikrų perskirstymo pasekmių. Kas tuomet yra teisingumas?

Čia stengiamės pabrėžti, kad teisingumo teorijų siūlomi sprendimai dažniausiai būna neapibrėžti arba per sunkūs vyriausybei įgyvendinti. Valstybė gali siekti maksimizuoti bendrą naudingumą ar apsaugoti individualias teises į būtiniausias gėrybes. Atrodytų savaime suprantama ir tai, kad vyriausybė turėtų maksimizuoti didžiausią laimę didžiausiam žmonių skaičiui. Tačiau tokio bendro pobūdžio taisyklę įgyvendinti nėra lengva, nes vyriausybei reikia žinoti priklausomybę tarp tokių laimę kuriančių veiksnių, kaip pinigai ir laimės intensyvumas. Yra įmanomi įvairūs laimę kuriančių veiksnių paskirstymai išlaikant tą patį visuotinį bendros laimės lygį, o tai reiškia, kad vyriausybė neturi kriterijaus reikiamai paskirstymo formai nustatyti. Tik padarius keletą empirinių prielaidų, kurias vis tiek įmanoma būtų atmesti, galima padaryti lygybės principą atitinkantį sprendimą.

Rawlso sprendimas – skirtumo principas – užkrauna sunkią naštą ant vyriausybės pečių. Prieš nustatydama pervedamųjų išmokų dydį, kuris maksimizuotų mažiausiai privilegijuotųjų apsirūpinimą, vyriausybė privalo žinoti mokesčių tarifo įtaką bendrajai gamybai. Ar efektyvumo ir lygybės kompromisas yra linijinė, įgaubta ar išgaubta funkcija? Bet rimčiausia problema, su kuria susiduria sprendimai pagal skirtumo principą, yra šių sprendimų orientavimasis į teisingumą. Tie trys Rawlso sprendimai – F, G, H – anaiptol nėra visiškai aiškūs. Visuomenei būtų naudingiau nuo jų atsiriboti. Kodėl Rawlso tvirtinimai teisingi? Tiek utilitariniai, tiek ir Rawlso sprendimai yra neapibrėžti, tačiau kontraktinė Rawlso interpretacijos pozicija siūlo sprendimus, kurie vargiai yra savaime teisingi, o utilitarinių sprendimų vyriausybė visiškai nepajėgia įgyvendinti.

Paskirstymo teorija viešajai politikai ir valstybės teorijai yra esminis dalykas ir rūpestis. Paskirstymo teorija turi siūlyti apibrėžtus sprendimus, aiškintis, ką vyriausybė turėtų daryti socialiniam teisingumui užtikrinti. Du dažniausiai aptariami nor-

miniai modeliai yra utilitarizmas ir kontraktarizmas. Tačiau utilitarinis metodas nesiūlo nedviprasmiškų sprendimų, jis kelia pernelyg didelius reikalavimus vyriausybės kognityviems gebėjimams; Didžiausios Laimės Principas yra paprasčiausiai neįgyvendinamas. Remiantis Rawlso metodu galima padaryti tris



13.3 pav. *Perskirstymo sprendimai (adaptuota iš Musgrave, Musgrave, 1989: 82–85)*

alternatyvius sprendimus, tačiau akivaizdu, kad jie nėra geidžiami. Norminė viešoji politika turi paisyti tiek sprendimų realumo – vertinant pagal galimybes vyriausybei juos įgyvendinti, tiek jų geidžiamumo – vertinant socialinio teisingumo aspektu.

Pabaigoje derėtų atkreipti skaitytojo dėmesį į skirtingą efektyvumo sampratos statusą, lyginant su teisingumo samprata. Nors ir nėra lengva nustatyti efektyvumą naudojant patikimus ir pripažintus rodiklius, bet efektyvumo teorija egzistuoja ir dėl jos esminių charakteristikų mokslininkai sutaria. Galiausiai vidinio ir išorinio efektyvumo, produktyvumo ir veiksmingumo, taip pat ir socialinio efektyvumo bei X neefektyvumo sąvokas galime išvesti iš Pareto teorijos. Tuo tarpu teisingumo teorijoje tokio nuomonių sutapimo nėra. Kas yra teisingas pajamų paskirstymas vienoje sampratoje, yra ne-

teisingas kitoje. Richardas ir Peggy Musgrave'ai sukūrė puikią diagramą, kurioje pateikė įvairius teisingumo nustatymo problemos, susijusios su pajamų skirstymu apmokestinant, sprendimus (13.3 pav.).

Kiekvienas diagramos taškas reiškia socialinio teisingumo alternatyvią teoriją: N – tai Nozickio teisių perdavimo sprendimas, R – Rawlso skirtumo principas, E ir E* – griežtai egalitariniai sprendimai, kur tik E yra realiai įmanomas, turint omenyje susikeitimą tarp darbo pastangų ir apmokestinimo, kada aukštesni apmokestinimo tarifai, nustatyti siekiant pervesti pajamas iš daug uždirbančiųjų mažai uždirbantiesiems, pakenkia pirmųjų paskatoms dirbti, šitaip sumažindami bendrąsias visuomenės pajamas. Punktas U – tai vienas iš utilitarinio sprendimo tipų, kur daugiau uždirbantysis pradžioje stengiasi kompensuoti savo pajamų nuostolius, atsiradusius dėl apmokestinimo, padidindamas savo darbo pastangas.

Pabaiga

Kas yra politikos mokslai?

Sunykus viešojo administravimo metodui, viešajam sektoriui atsivėrė įvairių naujų galimybių. Viena tokių perspektyvų yra tai, kas anksčiau kartais būdavo vadinama „politikos krypčių analize" arba platesne sąvoka – „politikos mokslais". Įveikdama sustabarėjusį viešąjį administravimą, ši perspektyva teigė turinti naują teorinę schemą, leidžiančią kitaip pažvelgti į viešąjį sektorių. Yrant viešojo administravimo mokyklai, atsirado daugybė įvairių požiūrių – organizacijų teorijos, sprendimų analizės, vertinimo tyrimo, veiklos krypčių nustatymo, vadybos mokslų, ir visi jie pretendavo būti naujais daliniais viešojo sektoriaus tyrimo metodais.

Tačiau turint galvoje tai, kad šis politikos metodas atsirado kaip kandidatas teorinės schemos vaidmenyje pakeisti viešojo administravimo mokyklą, kyla klausimas – ar tikrai yra kažkoks apibrėžtas politikos metodas viešajam sektoriui vertinti? Ar tas politikos metodas tikrai galėtų padėti suformuluoti bendrą viešosios politikos teoriją?

Kai po Antrojo pasaulinio karo iškilo viešosios politikos metodas, jis įkūnijo visiškai naują požiūrį į šalies ir vietos valdžios veiklos sampratą. Pasenę pasirodė ne tik tradiciniai

viešojo administravimo perspektyvos principai, naujų mokslinių priemonių bei metodų reikalavo ir viešosios politikos mokslas. Tas tikėjimas ypatinga politikos perspektyva arba politikos metodologija nuolat rasdavo atgarsį viename ar kitame modelyje, nes politikos perspektyva tapo populiari, jos pritaikymas plito, o septintojo dešimtmečio pabaigoje itin padaugėjo politikos tyrinėjimų.

Politikos kryptis

Politikos analizės metodas ne tik galėtų būti savarankiška mokslinė disciplina su vien jai būdinga valstybės sektoriaus analizės technika, bet ir teikti rimtas gaires praktiškiems valdžios vyrams apie tai, kaip spręsti socialines visuomenės problemas. Jau pirmame stambesniame veikale, skelbusiame politikos tradiciją – klasikine tapusia knygoje *The Political Sciences* (redaktoriai D. Lerneris ir H. D. Lasswellas, 1951) – buvo suderinti du iš esmės skirtingi sumanymai: politikos formavimo mokslas ir mokslas, reikalingas politikai formuoti.

Lasswellas politikos erdvę apibrėžia kaip pasirinkimų aibę. Jis rašė: „Žodis „politika" visuotinai vartotojamas nusakyti svarbiausiems pasirinkimams, tiek daromiems organizuotame, tiek privačiame gyvenime" (Lasswell, 1951: 5)[1]. Greičiausiai tokiu bendru politikos apibrėžimu niekada griežtai nesivadovauta, nes ryšys tarp politikos ir viešojo sektoriaus išliko labai glaudus.

Lasswellas teigia, kad politikos kryptį sudaro trys elementai: (1) politikos tyrinėjimo metodai; (2) politikos tyrimo rezultatai; (3) atradimai tų disciplinų, kurios daro didžiausią įnašą, tenkindamos šio meto intelekto reikmes (Lasswell,

[1]Praverstų pažymėti, kad kol kas lietuvių kalboje terminas „politika" vartojamas tik jo siaurąja prasme. Kaip nurodo G. Vitkus, „politika – tai bendro žmonių gyvenimo visuomenėje organizavimo ir nuolatinio reguliavimo veikla" (G. Vitkus. Politologija. V.: Danielius, 1998, 8 p.). Viešojo administravimo srityje lietuviškas terminas „politika" vartojamas ir kita prasme atitikdamas anglų „policy" turinį... – *Vert. past.*

1951: 4). Nėra aišku, koks yra skirtumas tarp pirmųjų dviejų politikos krypčių elementų. Kad ir kaip būtų, Lasswellas užsiminė apie skirtumą tarp dviejų politikos tyrimo rūšių, smarkiai būdingų politikos procesui. Politikos analizė galėtų reikšti viena iš dviejų: politikos proceso analizę – aprašymą ir paaiškinimą, arba politikos formavime naudojamų metodų kūrimą – patarimų arba rekomendacijų.

Lasswello akiratyje politikos analizė nėra vien paprastas politikos kaip viešųjų ar privačių pasirinkimų, „paaiškinančių politikos formavimo ir politikos vykdymo procesą“, supratimas. Kita medalio pusė yra aktyvisto samprata. Politikos analitikas privalo kaupti informaciją ir teikti politikos problemų interpretavimą konkrečiu klausimu – politikos problemos yra „fundamentalios ir dažnai ignoruojamos problemos, kylančios žmogui siekiant prisitaikyti visuomenėje“, „pasauliniuose epochos revoliuciniuose procesuose“.

Tačiau ne tik politikos moksluose, bet ir kitose viešojo sektoriaus disciplinose randame šią įtampą tarp objektyvumo ir subjektyvumo, tarp vertybių neutralumo ir vertybių teisingo parinkimo, tarp aiškinimo ir patarinėjimo. Kam reikalinga kurti specialią discipliną viešajam sektoriui analizuoti, jei ji negali tesėti viešosios politikos formavimo įgyvendinimo pažadų? O gal vis dėlto metodologija, kuri taikoma aiškinant politikos rezultatus, galėtų pasitarnauti ir iš naujo modeliuojant priemones, naudojamas nuolatiniame politikos formavimo procese? Šitaip politikos analizės metodas galėtų sukurti sistemą intelektualių priemonių, kuriomis būtų galima pagerinti įvairius žingsnius politikos cikle, pradedant paklausa, sprendimų įgyvendinimu ir baigiant rezultatais, kurie vėl grįžta į procesą (Weimar, Vining, 1992).

Beveik nuo pat pradžių politikos mokslų idėjose laikėsi ši įtampa tarp aprašymo ir rekomendavimo. Dar kartą pacituosime Lasswellą: „politikos mokslo metodui būdingos ne tik žinios apie patį politikos formavimo procesą, bet ir pastangos kaupti bei vertinti iš pačių įvairiausių šaltinių gautų žinių,

kurios galėjo turėti reikšmės sprendžiant pagrindines šio meto politikos krypčių problemas“ (Lasswell, 1951: 14).

Taigi politikos kryptis apima keletą fundamentalių klausimų, į kuriuos politikos proceso raidoje buvo pasiūlyta įvairių atsakymų. Pacituosime iš Christopherio Hamo ir Michaelio Hillo knygos *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, kurioje autoriai skiria „politikos analizę“ nuo „analizės, tarnaujančios politikai“ (1984: 4).

Viena, turime politikos proceso viešajame sektoriuje pagrindinių savybių nustatymo problemą. Kita vertus, yra klausimas apie tai, kokius deramus metodus reikėtų naudoti politikos formavimo procese, kad būtų pagerinta viešųjų programų kokybė. Be to, dar yra teorinės pozicijos ir praktinių rekomendacijų suderinimo problema.

Pusiausvyra tarp teorinių ir praktinių politikos analizės užduočių gali būti pasiekta skirtingais keliais. Lasswellas iškėlė praktinius politikos krypties aspektus, tačiau griežtai perspėjo apie itin glaudaus kontakto tarp politikos analitikų ir politinio gyvenimo pavojus. Yehezkalas Droras savo knygoje *Public Policymaking Reexamined* (1974) laikosi priešingos nuomonės.

Optimalus politikos kūrimas

Viešosios programos paremtos didesniu ar mažesniu visuomenėje veikiančių kauzalinių mechanizmų pažinimu. Jos taip pat apima norminius pasvarstymus apie prioritetinius tikslus ir priemonių tinkamumą. Ar yra tokia socialinių mokslų teorija, kuri galėtų patobulinti kognityvinį ir norminį visuomeninių pasirinkimų formavimo ir įgyvendinimo pagrindą? Galbūt visa viešojo sektoriaus analizė turėtų būti nukreipta ieškoti priemonių, kurios padėtų tobulinti politikos kūrimą? Ar yra koks nors optimalus būdas politikos procesui struktūrizuoti?

Droras itin optimistiškai vertina politikos analizės teikiamas praktines pamokas. Jis rašo: „Šiuolaikinė sistemų analizės, ekonomikos teorijos, sprendimų priėmimo teorijos, vady-

bos mokslų, politikos mokslų ir kitų disciplinų literatūra siūlo gausios medžiagos, kuri leidžia sukonstruoti optimalų politikos kūrimo modelį" (1974: 31). Kaip galėtų atrodyti politikos kūrimas ir kaip jį reikėtų kurti viešojo sektoriaus analizės pagrindu?

Droras išskiria šiuos optimalaus politikos kūrimo komponentus: (1) kokybinių žinių panaudojimą; (2) racionalų bei ekstraracionalų komponentą; (3) ekonominį racionalumą; (4) metapolitikos kūrimą; (5) grįžtamojo ryšio mechanizmus. Kadangi kiekybės informacijos, tiesiogiai tinkamos politikos formavimo tikslams, lyg ir nėra, teks tenkintis kokybine. Ekstraracionalūs mechanizmai – tai intuicija, nerutininė elgsena ir spėjamasis vertinimas. Tiek įvairių politikos krypčių, tiek ir nepolitikos tikslams, taip pat ir įvairių rūšių politikos tikslams, apimantiems trumpo laikotarpio ir ilgo laikotarpio politikos ir metapolitikos kūrimą, poreikiai ištekliams yra skirtingi. Politikos kūrimas gali būti trijų rūšių: (1) metapolitikos kūrimas, skirtas politikos kūrimo metodologijai, (2) politikos esminiams klausimams spręsti kūrimas ir (3) pakartotinis politikos formavimas, arba politikos kūrimas remiantis grįžtamojo ryšio informacija apie įsigaliojusią ir įgyvendintą politiką. Grįžtamojo ryšio informacija yra svarbi tiek metapolitikos kūrimui ir esminiams politiniams klausimams, kada pirmuoju atveju informacija darytų struktūrinio pobūdžio poveikį politikos kūrimo proceso tobulinimui, o antruoju informacija galėtų būti panaudota jau egzistuojančioms programoms keisti siekiant padidinti teigiamų rezultatų tikimumą.

Taigi politikos mokslas yra principų sistema, reguliuojanti tiek bendrą politikos kūrimo procesą, tiek ir mažiausias detales kiekvienoje atskiroje politikos srityje. Tokia politikos taisyklių sistema garantuoja optimalias veiklos kryptis – bent jau šito tikimasi. Tačiau šių principų nepakanka, reikia ir „optimalios politikos formavimo struktūros" (Dror, 1974: 198).

Ar iš tikro esame pasiruošę vieną ar kitą politikos kryptį vadinti „optimalia" vien dėl to, kad ji atitinka Droro išdėsty-

tas formalias sąlygas? Galbūt optimalaus politikos kūrimo metu reikėtų laikytis kai kurių esminių vertybių ir tikslų? Galbūt politikos kūrimo optimalumas reikalauja ir vienokio ar kitokio to proceso struktūrizavimo? Droras pateikia kelias sąlygas optimaliai politikos kūrimo struktūrai pasiekti, tačiau jos tik formalios: daugelio ir įvairių grupių dalyvavimas; minimalus politikos kūrimo formalizavimo laipsnis, įvairias politikos užduotis patikint skirtingoms grupėms; gausa tarp grupių ir užduočių, taip pat ir vienų grupių izoliavimas nuo kitų; grupių integracija ir periodinė struktūros peržiūra ir reforma (Dror, 1974; 197–213). Norėtųsi turėti griežtesnių reikalavimų, bent jau tam, kad politikos formavimo struktūra būtų laikoma optimalia.

Optimalių politikos krypčių ar optimalių politikos kūrimo procesų idėja yra sunkiai apčiuopiama. Visiškai neaišku, kaip nustatyti optimalumą remiantis turimomis žiniomis apie viešąjį sektorių, kai jos yra ypač heterogeninės ir išsklaidytos per keletą socialinių mokslų disciplinų. Antra vertus, ar idėja sukurti naują tarpdisciplininį politikos mokslą nereikštų galimybės pradėti kaupti sistemines žinias apie politikos krypčių orientavimą?

Taigi Droras suformuluoja dar vieną tipinę idėją apie nepriklausomos tyrimų srities išplėtojimą, šį kartą taikomą politikos mokslams; jis siūlo sudaryti politikos specialistų grupę, kuri turėtų veikti kur nors netoli nuo šalies valdžios institucijų. Droras rašo:

> Remiantis optimalaus modelio ir faktinio politikos kūrimo lyginimo rezultatais, viena pagrindinių rekomendacijų būtų įkurti ir įgyvendinti specialias organizacijas politikos analizei atlikti... Specialių organizacijų, kurios stengtųsi naujai pažvelgti į esminius politikos klausimus, įkūrimas yra būtinas (nors ir nepakankamas) žingsnis, viešosios politikos kūrimą priartinant prie optimalumo standartų (Dror, 1974: 261).

Idėja sutelkti specialistus, išmanančius viešąją politiką ir jos įgyvendinimo būdus, tam tikrose atskirose institucijose skamba patraukliai, nes ji galėtų uždėti teisėtumo ir atsakomybės aurą visam sumanymui. Tačiau tai kelia daug abe-

jonių, nes remiamasi silpna hipoteze, jog analizuojant politikos kryptis skirtingose institucinėse sąrangose bus prieita prie skirtingų išvadų. Kad ir kokia organizacija imtųsi analizuoti politiką, yra aišku, kad gautų išvadų kokybė ir rekomendacijos priklausys tik nuo to, kaip buvo daromas tyrimas, o ne nuo jo formalių aspektų. Esama nuomonių, kad politikos analizė išsiskiria kaip disciplina, o ne organizacinės atributikos savybėmis. Kokiais metodais turėtų įprastai naudotis politikos analitikas?

Politikos analizės priemonės

Politikos analizės skirstymas į politikos analizę ir analizę politikai gali pasirodyti sunkiai suprantamas dalykas. Kodėl socialinių mokslų disciplina negalėtų atlikti iškart abiejų funkcijų? Mokslininkų darbe, kuris kartais siejamas su vadinamąja politikos tyrimo organizacija, pabrėžiama, kad politikos analizė būtų tiek teorinė, tiek ir praktinė. Tuo tarpu, pavyzdžiui, Nagelui ir Neefui bet kokį radikalų skyrimą tarp žinių, kurios naudojamos kuriant politiką, ir žinių, kurios padėtų modeliuoti patį politikos procesą, būtų labai sunku pagrįsti. Cituojame:

> Galima sakyti, kad politikos analizė arba politikos tyrimai gali būti apibūdinami kaip alternatyvių viešosios politikos krypčių prigimties, priežasčių ir pasekmių studija. Kartais politika apibrėžiama detaliau, nurodant į metodus, naudojamus analizuojant viešąją politiką. Tačiau pagrindiniai metodai nesiskiria nuo socialinių mokslų ir mokslinių metodų apskritai (Nagel, Neef, 1979: 221).

Tačiau politikos kryptyje yra viena stipri srovė, kurios šalininkai teigia, jog politikos analizė yra daugiau amatas nei mokslas.

Edwardas S. Quade'as savo knygoje *Analysis for Public Decisions* (1976) suformuluoja argumentą už tai, kad politikos analizė būtų laikoma analize, tarnaujančia politikai formuoti. Anot šio praktinio politikos krypties interpretavimo, re-

komenduotina, kad jau nuo pat pradžių politikos analizė pripažintų, jog ji negali laikytis griežtų socialinių mokslų reikalavimų. Jis rašo:

> mokslui pirmiausia rūpi tiesos paieškos, jis siekia suprasti ir numatyti. Politikos analizė siekia padėti sprendimus priimantiems asmenims priimti geresnį sprendimą, nei kad jis būtų kitokiomis aplinkybėmis. Taigi mokslui rūpi veiksmingas realaus pasaulio valdymas – net jei šitai būtų atliekama nevisiškai suprantant esminius reiškinius (Quade, 1976: 21).

Gali atrodyti keista, kad politikos analizės negalima deramai įvertinti vadovaujantis tiesos sąlyga. Mintis, jog politikos analizė taikoma realaus pasaulio valdymui, o ne tiesos apie įvairius reiškinius paieškoms, gali atrodyti nedvejotinu jos galimybių ribotumo pripažinimu. Vis dėlto ar turėtume sutikti su tokiu politikos analizės „teritoriniu" apribojimu? Daugeliui politikos mokyklos adeptų Quade'o siūlomi apribojimai atrodo siauri, o politikos analizės tikslai ir priemonės juose fundamentaliai supainioti. Kaip gali politikos hipotezė būti naudojama realaus pasaulio reiškiniams tvarkyti, jei jai nerūpi tiesa apie tą pasaulį?

Politikos analizės sutapdinimas su analize, reikalinga politikai, paprastai grindžiamas daugeliu metodų, kurie, kaip teigiama, sudaro specifinį politikos židinį. Šiam politikos instrumentų rinkiniui Quade'as priskiria štai ką: operacijų tyrimą, sistemų analizę, išlaidų ir veiksmingumo analizę, išlaidų ir naudos analizę (daugiau apie įvairias administracines doktrinas žr. Hood, Jackson, 1991). Pats Quade'as apibūdina politikos analizės modelį, apimantį tiek intelektualinį mastymą, tiek ir socialinę sąveiką su asmenimis, nustatančiais esmines veiklos kryptis. Jis rašo:

> Taigi esama trijų pakopų, susijusių su politikos analize. Pirma, atradimas bandant rasti alternatyvą, kuri būtų priimtina ir geriausia iš visų įmanomų; antra, pritarimas stengiantis, kad teikiamos išvados būtų priimtos ir įtrauktos nustatant politiką ar priimant sprendimus; trečia, įgyvendinimas, kada stebima ir kontroliuojama, kad atitinkama politikos kryptis ar sprendimas būtų įgyvendinami, nekeičiant jų tiek, kad jų įgyvendinimas taptų nebepatenkinamas (Quade, 1976: 254)

Akivaizdu, kad Quade'as galvoje turi tam tikrą daugiau ar mažiau radikalų racionalaus sprendimų priėmimo modelį. Stebina tai, kad šitaip apibrėžiant politikos analizę nedaroma jokio skirtumo tarp „politikos" ir „politikos analizės".

Aš nesuprantu, kodėl politikos analitikas turėtų rūpintis politikos formavimo ir politikos įgyvendinimo procesu. Galbūt politikos procese atsirado naujų aplinkybių, todėl reikia naujos politikos? Galbūt įgyvendinimo pakopoje pavyksta pastebėti, kad vienos ar kitos politikos krypties trūkumai buvo nepakankamai įvertinti, ir tai reiškia, kad politikos pokyčiai yra iš tiesų sveikintini? Be abejo, politikos analizė galėtų padėti politikos formuotojams pagerinti tiek politikos kryptis, tiek ir jų įgyvendinimo galimybes. Kiekvienas geras patarimas iš politikos analizės pusės priklauso nuo tiesos politikos kūrėjų pozicijos, o ne nuo to, kaip jie smarkiai trokšta sėkmės toje politikos kryptyje. Pasak Nagelo ir Neefo, „politikos analizė nėra kažkas metodiškai nauja" (1979: 221–222).

Menas ir amatas politikos analizėje

Lieka neaišku, ar tokie griežti politikos analizei taikomi originalumo ir masto kriterijai nebuvo būdingi visai politikos raidai apskritai. Kita reikšminga tendencija politikos kryptyje buvo požiūris į politikos analizę kaip būtent į politikos analizę. Wildavsky'io knygoje *Speaking Truth to Power* (1979) jau girdėti nuosaikesnės praktinės politikos mokyklos ambicijos, o jos intelektualinės pretenzijos apibrėžiamos detaliau. Wildavsky'is susiaurina visos mokyklos keliamus tikslus, sukonkretina būdus, kuriais politikos analizės imasi jų siekti.

Vis dėlto net ir Wildavsky'io apdairioje interpretuotėje nuskamba mintis, jog politikos analizė yra atskiras socialinis tyrimas, vykdomas jo nuosavos metodologinės struktūros galimybėmis. Politikos analizė drauge yra ir menas, ir amatas, teigia Wildavsky'is. Kokie, konkrečiau kalbant, yra metodai ir priemonės, naudojami politikos analizėje?

Turbūt pagrindinis Wildavsky'io teiginys yra tas, jog politikos analizė nėra kokia nors tradicinė priemonė, naudojama priimant viešosios politikos sprendimus ir juos įgyvendinant. Politikos analizė yra menas, kur kūrybiškumo, būtino siekiant nuodugnaus pažinimo, neįmanoma išgauti tik mechaniškai taikant tokias informacines sistemas kaip planavimą, programavimą, biudžeto sudarymo sistemas (PPBS), nulinio pagrindo biudžeto sudarymą (NPBS) ir vadybą pagal tikslus (VPT), programos, įvertinimo, peržiūrėjimo priemones (PĮPP) ir socialinius rodiklius (Coombs, Jenkins, 1992; Henley et al., 1993). Wildavsky'is rašo: „Politikos analizė yra taikomojo pobūdžio subsritis, kurios turinio negalima apibrėžti tos disciplinos ribomis, nes tas turinys priklauso nuo atitinkamo laikotarpio aplinkybių ir konkrečios problemos prigimties" (1979: 15). Čia mes vėlgi susiduriame su mintimi, jog egzistuoja atskiras viešosios politikos socialinis mokslas – taikomasis socialinis tyrimas, kuriam būdinga tarpdisciplininė orientacija. Galbūt savaime teisinga, kad politikos analizė yra tai, ko tikimasi politikos mokykloje. Nors kartais verta suabejoti esmingiausiomis prielaidomis.

Kodėl politikos analizė turėtų veikiau būti taikomasis socialinis mokslas, o ne grynasis socialinis tyrimas? Kodėl socialinė teorija negali modeliuoti politikos proceso ir jo įvairių komponentų taip, kad jis tiktų praktinei politikai? Be to, tarpdiscipliniškumo reikalavimas yra betikslis, nes politikos mokslai, ekonomika, sociologija, psichologija ir taip prisidės prie analizės.

Politikos analizė yra menas, nes grindžiamas socialiniu tyrinėjimu, kuris vadovaujasi mokslinio tyrimo standartiniais kanonais. Wildavsky'is rašo:

> Analizė yra vaizduotė. Įtikėję ateitimi praeityje, analitikai stengiasi analizuoti įvykius, lyg jie būtų jau įvykę. Atsidėję „minties eksperimentams", jie tiria, kas galėjo įvykti, kad pasiūlytų geresnius sprendimus, jei kam nors panašaus būtų lemta įvykti. Vietoj žmonių atsisakoma teorijų. Tai, žinoma, rizikinga (1979: 16).

Originalumo socialiniame tyrime, kaip ir kūrybiškumo mene, negarantuos vienoks ar kitoks priemonių (instrumentų) rinkinys, kaip tai būdinga amatui. Svarbiau nei meistrystė yra mokslinė fantazija, nevaržoma jokių apribojimų, kurie gali egzistuoti atliekant taikomąjį tyrimą.

Politikos analizė yra amatas, nes tai problemas sprendžianti veikla. Wildavsky'is rašo: „Politikos analizė, trumpai tariant, yra veikla, kurianti problemas, kurios gali būti išspręstos. Kiekvienai politikos krypčiai būdinga įtampa tarp išteklių ir tikslų, planavimo ir politikos, skepticizmo ir dogmos. Problemų sprendimas ir yra laikinas šių įtampų atslūgimas" (1979: 17).

Kaip politikos kryptims būdingi tikslai ir priemonės, taip politikos analizė turi susidaryti iš teorijų apie tikslų ir priemonių sąryšį. Politikos analizei būdingas racionalumas – priemonėmis siekiama tikslų, ir atsakomybė – turint deramus išteklius siekiama tinkamų tikslų. Kadangi politikos analizei būdinga diskutuotina ir įvairias vertybes jungianti medžiaga, ji turi būti praktinio, įvertinančio ir rekonstrukcinio pobūdžio.

Tačiau net ir praktinės rekomendacijos turi turėti stiprų teorinį pamatą. Svarbiau už tikslų ir išteklių nustatymą sprendimus priimančiose organizacijose yra kauzalinė hipotezė apie tai, kokį poveikį priemonės daro tikslams. Priimtinų spėjimų apie priemonių ir tikslų santykį padarymas priklauso nuo dogmos ir skepticizmo, tačiau nuo to priklauso ir visos žinios apie žmones apskritai. Wildavsky'is rašo: „Taigi politikos analizei užduotys ir stresai yra tokie: derinti išteklius su tikslais, išlaikant pusiausvyrą tarp socialinės sąveikos ir intelektualinio mąstymo, kad šitaip galima būtų išmokti nubrėžti liniją tarp skepticizmo ir dogmos" (1979: 19).

Vargu ar kas drįstų neigti tokį politikos analizės apibūdinimą. Bet esama vieno trūkumo. Nors apibūdinimas tikrai apibrėžia visa, kas įprastai vyksta politikos tyrinėjimuose, jis tuo pat metu nesugeba paaiškinti, kaip politikos kryptis skiriasi nuo įprastai vykdomo socialinio tyrimo.

Išvados

„Viešajai politikai“, kaip ir „politikos“, „viešojo administravimo“ ir „viešosios vadybos“ terminams, būdinga dvejopa reikšmė, nusakanti tiek mokslą apie kokį nors dalyką, tiek ir patį tyrinėjamą objektą. „Viešosios politikos“ terminas gali reikšti ir viešąjį sektorių, pasireiškiantį tokiomis formomis kaip viešasis išteklių paskirstymas, pajamų perskirstymas ir viešasis reguliavimas, ir tam tikrą sistemą ar metodą, kuris tas formas tyrinėja. Tiesą pasakius, viešoji politika kaip akademinė disciplina pasirodė naujų kursų, fakultetų, institutų ir mokyklų pavidalu, kur pasenusią viešojo administravimo sistemą pakeitė politikos analizė.

Tačiau tame siekyje suformuoti atskirą socialinio mokslo kryptį, politikos analizę iškyla dvi problemos:

1. Ar egzistuoja toks išskirtinis metodas aiškintis viešąjį sektorių, kad galėtume be dvejonių kalbėti apie politikos analizę kaip tikrai atskirą meną ir amatą?
2. Ar politikos analizė ateityje galėtų sukurti naują bendrą pažiūrų sistemą viešajam sektoriui tyrinėti?

Norėčiau atsakyti „ne“ į abu klausimus. Nematau ir jokios naudos iš politikos mokyklos siekių realizavimo. Politikos analizė yra pirmiausia ir daugiausia analizė. Kaip tokiai jai būtini tiek racionalūs, tiek ir iracionalūs komponentai įprastai atliekant socialinį tyrimą.

Kadangi viešosios politikos populiarumas išblėso, prasidėjo intensyvios naujų viešojo sektoriaus ir jo organizacijų modelių paieškos. Atsiranda naujos sampratos, modeliai ir metodai, tinkami perorientuoti tradicinį viešąjį administravimą, dėmesį sutelkiant į motyvų ar *interesų* ir *institucijų* ar taisyklių vietą viešajame sektoriuje.

Viešojo sektoriaus, kad ir koks jis būtų amorfiškas didelių valstybinio valdymo struktūrų amžiuje, dėmesio centre visada buvo biurokratija. Kadangi biurokratijos samprata nėra tiksliai apibrėžta, o be to, dar ir kelianti įvairius ginčus, tai tradicinė viešojo administravimo teorinė sąranga turi ir trūkumų.

Nėra jokio paaiškinimo nei apie laipsnį, kuriuo viešojo sektoriaus problemos kyla dėl biurokratinių sistemų veiklos, nei apie laipsnį, kuriuo viešojo sektoriaus biurokratija skiriasi nuo privataus sektoriaus biurokratijos. Tai tiesa, kad biurokratijos sampratos siejasi su dar viena esmine samprata – valstybe, tačiau septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį pasirodęs viešosios politikos metodas nesugebėjo išsamiai paaiškinti, kaip veikia įstaigos valstybės sektoriuje.

Buvo pripažinta, kad neišvengta trūkumų, kada pirmiausia buvo imtasi biurokratinės perspektyvos. Esmė yra ta, kad negalima įžvelgti ryšio tarp šio termino prasmės ir įprastinio jo referavimo. Įstaigos (biurai) egzistuoja visame viešajame sektoriuje visais valdžios lygmenimis – tokia yra tiksli sąvokos reikšmė. O kokia yra numanoma jos reikšmė? Šiuo atveju susiduriame su esminių prieštaravimu ir priešingomis nuomonėmis sprendžiant, ką būtų galima vadinti pagrindinėmis įstaigos savybėmis: efektyvumą, nešališkumą, socialinį racionalumą ar švaistymą, šališkumą ir griežtumą.

Vargu ar politikos metodas išsprendė visas problemas, iš prigimties būdingas viešojo administravimo metodui. Kaip ir viešojo administravimo metodas, visuomenės interesų viešosios politikos modeliai nesugebėjo paaiškinti, kaip interesai ir institucijos sąveikauja tarpusavyje viešajame sektoriuje. Jei klasikinės viešojo administravimo sistemos iš viršaus žemyn nukreipto politikos formavimo modelio, arba vadinamosios napoleoniškosios valstybės sampratos, nepakanka norint suprasti viešąjį sektorių įvairiomis jo apraiškos formomis, kaip antai išteklių paskirstymas, perskirstymas ir reguliavimas, tuomet reikia dairytis kokio nors naujo metodo, kuris pripažintų privačių paskatų ir viešųjų institucijų vaidmenį. Žinoma, egzistuoja tik vyriausybei būdingų funkcijų sistema, tačiau kaip mums išsiaiškinti jos taisykles ir jos personalo motyvus?

Galima sakyti ir tai, kad politikos metodas(ai) pabandė sukurti vientisą paradigmą viešajam sektoriui analizuoti iš politikos mokslų pozicijų. Jis siekė suvienijimo, kai viešojo admi-

nistravimo sistema jau buvo daugiau ar mažiau sugriauta, po Antrojo pasaulinio karo pradėjus plisti naujiems metodams (žr. White, Adams, 1994). Tačiau nors tas metodas ir įstengė integruoti politiką ir administravimą daug didesniu mastu nei tai pavyko viešojo administravimo metodui, vis dėlto politikos metodas lieka tik dar viena eilinė sistema viešajam sektoriui analizuoti greta tokių metodų kaip vadybos, visuomeninio pasirinkimo ir neoinstitucionalistinis metodas.

Reikia sutikti su tuo, jog žvelgiant į ateitį nematyti jokios naujos viešajam sektoriui tinkamos sintezės iš politikos mokslų ir viešojo administravimo pusės, todėl itin įvairių bei konkurencingų viešąjį sektorių aiškinančių metodų egzistavimo neišvengsime. Norint išsiaiškinti dabartinių tyrimų problemų perspektyvą ir politikos mokslų vaidmenį joje, galima kalbėti apie dvi pagrindines sintezes, esančias dabartinės įvairių perspektyvų gausos priekyje: viešojo administravimo praktinį mokslą ir administracinio vyro/moters organizacinėje teorijoje teorinį modelį.

Vyriausybės administravimo praktinį mokslą plėtojo įvairių šalių mokslininkai apie 1900 metus. Galima būtų paminėti tokius vardus kaip Maxas Weberis, Woodrowas Wilsonas, Frederickas W. Tayloras ir Henris Fayolas. Buvo pabrėžtinai akcentuotos norminės problemos reformuojant vyriausybę bei tokie veiklos vertinimo kriterijai kaip efektyvumas ir atskaitingumas. Šio metodo stiprioji pusė pasireiškė jo rekomendacijomis kurti modernias vyriausybes, kurios vykdytų legalumo arba įstatymo viršenybės principu grindžiamos valstybės, taip pat ir techninio efektyvumo reikalavimus. Pagrindinis trūkumas buvo tas, kad viešojo administravimo praktinis mokslas stokojo teorijos apie tai, kaip viešasis sektorius veikia iš tikrųjų – *yra* kartais stulbinamai nutoldavo nuo praktinių rekomendacijų, nuo *turėtų būti*.

Jei praktinis viešojo administravimo mokslas suformulavo pirmą ir norminę sintezę, dėmesį telkiančią į tai, kaip su bazine viešojo sektoriaus medžiaga – situacijomis tvarkytis neutraliu, objektyviu ir efektyviu būdu, tai organizacijų teorija pasiūlė antrą ir realistinę sampratą apie tai, kaip administracinis

vyras/moteris veikia vyriausybinėse institucijose. Anot tokių mokslininkų kaip Herbertas A. Simonas, Jamesas G. Marchas, Duightas Waldo, Charlesas E. Lindblomas ir Aaronas Wildavsky'is, *yra* gali būti šiek tiek nutolęs nuo *turėtų būti*. Gyvenimą administracinėje valstybėje sąlygoja ribotas racionalumas ir patenkinama elgsena paisant inkrementalių kriterijų, kurie nukrypsta nuo racionalumo normų.

Vis dėlto įtampos tarp gyvenimo ir normos nepanaikinsi tyrinėdamas viešąjį sektorių. Mums ne tik reikia daugiau žinių apie tai, kaip viešosios programos iš tikrųjų veikia, mus taip pat domina reforma ir įvertinimas norminių kriterijų požiūriu. Keturi pagrindiniai metodai, kuriais teigiamas viešasis sektorius – (a) vadybos; (b) visuomeninio pasirinkimo; (c) viešosios politikos; (d) neoinstitucionalistinis – skirtingai vertina šiuos du klausimus. Galima suabejoti, ar šiems metodams nėra būdingas per didelis heterogeniškumas, tai reikštų, kad ir toks jų klasifikavimas yra beprasmis. Tačiau kad ir kaip būtų, du pirmieji metodai, (a) ir (b), stipriai orientuojasi į įvertinimą ir efektyvumą – kaip *turėtų būti*, kai tuo tarpu du paskutinieji, (c) ir (d), akcentuoja supratimą ir paaiškinimą – kaip *yra*.

Vadybos perspektyvoje pagrindinė samprata yra tikslo samprata, visuomeninio pasirinkimo metode tai – savanaudiškumo samprata, o neoinstitucionalizme – taisyklė, arba kaip tai dar yra vadinama – *institucija*. Politikos perspektyva – tai greičiausiai toks metodas, kuris yra labiausiai priartėjęs prie grynojo politikos mokslo ir viešojo administravimo problemų, nes šios perspektyvos naudojama politikos ar viešųjų programų samprata yra nedviprasmiškai nukreipta į tai, kokius sprendimus ar nesprendimus priima politikai vyriausybėje ir parlamente.

Bibliografija

Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B. A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Akerlof, G. A. (1970) „The Market for „Lemons“: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism“, *Quarterly Journal of Economics,* 84: 488–500.
Albrow, M. (1970) *Bureaucracy.* London: Macmillan.
Alchian, A. A. (1950) „Uncertainty, Evolution and Economic Theory“, *Journal of Political Economy,* 48: 211–221.
Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1972) „Production, Information Costs and Economic Organization“, *American Economic Review,* 62: 777–795.
Aldrich, H. A. and Whetten, H. D. A. (1981) „Organization-Sets, Action-Sets and Networks: Making the Most Out of Simplicity“, in Nystrom and Starbuck (1981).
Alt, J. E. and Chrystal, A. K. (1983) *Political Economics.* Berkeley: University of California Press.
Amacher, R. C., Tollison, R. D. and Willett, T. D. (1976) *The Economic Approach to Public Policy.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
Anderson, J.-E. (1975) *Public Policy-Making.* London: Nelson.
Anderson, T. R. and Warkov, S. (1961) „Organizational Size and Functional Complexity“, *American Sociological Review,* 26: 23–28.
Ankar, D. and Ståhlberg, K. (1980) „Assessing the Impact of Politics: A Typology and Beyond“, *Scandinavian Political Studies,* 3: 1191–1208.
Appleby, P. H. (1949) *Policy and Administration.* Alabama: University of Alabama Press.
Appleby, R. C. (1991) *Modern Administration.* London: Pitman.
Argyris, C. (1960) *Understanding Organizational Behavior.* Homewood, IL: Dorsey Press.
Argyris, C. (1964) *Integrating the Individual and the Organization.* New York: Wiley.
Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values.* New Haven, CT: Yale University Press.
Arrow, K. J. and Scitovsky, T. (eds) (1969) *Readings in Welfare Economics.* London: Allen & Unwin.

Ashford, D. E. (ed.) (1978) *Comparing Public Policies.* Beverly Hills, CA: Sage.

Astley, W. G. (1985) „Organizational Size and Bureaucratic Structure“, *Organizational Studies,* 6: 201–228.

Atkinson, A. B. and Stiglitz, J. E. (1980) *Lectures on Public Economics.* London: Mc Graw-Hill.

Baier, V. E., March, J. G. And Saetren, H. (1986) „Implementation and Ambiguity“, *Scandinavian Journal of Management Studies,* 2: 197–212.

Bardach, E. (1977) *The Implementation Game.* Cambridge, MA: MIT Press.

Barney, J. B. and Ouchi, W. G. (1988) (eds) *Organizational Economics.* San Francisco: Jossey-Bass.

Barone, E. (1935) „The Ministry of Production in the Collectivist State“, in Hayek (1935).

Barrett, S. and Fudge, C. (eds) (1981) *Policy and Action.* London: Methuen.

Barry, B. (1971) *Sociologists, Economists and Democracy.* London: Collier-Macmillan.

Barry, B. (1973) *The Liberal Theory of Justice: A Critical Examination of the Principal Doctrines in „A Theory of Justice“ by John Rawls.* Oxford: Clarendon Press.

Barry, B. (1989) *Theories of Justice.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Barry, B. (1995) *Justice as Impartiality.* Oxford: Oxford University Press.

Barzel, Yoram (1982) „Measurement Cost and the Organization of Markets“, *Journal of Law and Economics,* 25: 27–48.

Bator, F. M. (1957a) „The Anatomy of Market Failures“, *Quarterly Journal of Economics,* 72: 351–379.

Bator, F. M. (1957b) „Simple Analytics of Welfare Maximization“, *American Economic Review,* 47: 22–59.

Baumol, W. J. (1965) *Welfare Economics and the Theory of the State.* London: Bell & Sons.

Baumol, W. J., Bailey, E. E. and Williag, R. D. (1977) „Weak Invisible Hand Theorems on the Sustainability of Multiproduct Natural Monopoly“, *American Economic Review,* 67: 355.

Becker, G. S. (1983) „A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence“, *Quarterly Journal of Economics,* 98: 371–400.

Becker, G. S. (1985) „Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs“, *Journal of Public Economics,* 28: 329–347.

Bender, J. and Moe, T. M. (1985) „An Adaptive Model of Bureaucratic Politics“, *American Political Science Review,* 79: 755–774.

Bendix, R. (1956) *Work and Authority in Industry,* New York: Wiley.

Benson, J. K. (1978) The Interorganizational Network as a Political Economy, in Karpik (1978).

Benson, J. K. (1982) „A Framework for Policy Analysis“, in Roger and Whetten (1982).

Benveniste, G. (1972) *The Politics of Expertise.* Berkeley, CA: Glendessary Press.

Berg, S. V. and Tschirhart, J. (1988) *Natural Monopoly Regulation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bergson, A. (1954) „On the Concept of Social Welfare“, *Quarterly Journal of Economics,* 68: 233–252.

Bergson, A. (1969) „A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economies“, in Arrow and Scitovsky (1969).

Bergson, A. (1982) *Selected Essays in Economic Theory.* Cambridge, MA: MIT Press.

Bernard, C. (1938) *The Functions of the Executive.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bilas, R. A. (1971) *Microeconomic Theory.* New York: McGraw-Hill.

Blau, P. M. (1955) *The Dynamics of Bureaucracy.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Blau, P. M. (1973) *The Organization of Academic Work.* New York: Wiley.

Blau, P. M. (1974) *On the Nature of Organizations.* New York: Wiley.

Blau, P. M. and Schoenherr, R. (1971) *The Structure of Organizations.* New York: Basic Books.

Blau, P. M. and Scott, W. R. (1963) *Formal Organizations: A Comparative Approach.* London: Routledge & Kegan Paul.

Blaug, M. (1980) *The Methodology of Economics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bodenheimer, E. (1962) „Prolegomena to a Theory of the Public Interest“, *Nomos,* 1: 205–217.

Bohm, P. (1976) *Social Efficiency: A Concise Introduction to Welfare Economics.* London: Macmillan.

Boman, I. (1994) *New Philosophy of Social Science.* Cambridge: Polity Press.

Borcherding, T. E. (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Governmental Growth.* Durham, NC: Duke University Press.

Borcherding, T. E. (1984) „A Survey of Empirical Studies about Causes of the Growth of Government“ (mimeo). Paper presented at the Nobel Symposium on the Growth of Government, Stockholm.

Borcherding, T. E., Pommerehene, W. W. and Schneider, F. (1982) „Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries“, in Bös, D., Musgrave, R. A. and Wiseman, J. (eds). *Public Production.* New York: Springer-Verlag.

Braybrooke, D. and Lindblom, C. (1963) *A Strategy of Decision.* New York: Free Press.

Brecht, A. (1959) *Political Theory.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Breit, W. and Hochman, H. M. (eds) (1969) *Readings in Macroeconomics.* New York: Holt, Rinehart & Winston.

Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1980) *The Power to Tax.* Cambridge: Cambridge University Press.

Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1985) *The Reason of Rules.* Cambridge: Cambridge University Press.

Breton, A. (1974) *The Economic Theory of Representative Government.* London: Macmillan.

Bridge, G. (1977) „Citizen Choice in Public Services: Voucher System“, in Savas (1977).

Broad, C. D. (1930) *Five Types of Ethical Theory.* London: Routledge & Kegan Paul.

Bromley, D. W. (1989) *Economic Interests and Institutions.* Oxford: Blackwell.

Brown, C. V. and Jackson, P. M. (1978) *Public Sector Economics*. Oxford: Martin Robertson.

Browne, A. and Wildavsky, A. (1984) „Should Evaluation become Implementation?", in Pressman and Wildavsky (1984).

Bruin, G. (1991) *Decision-Making on Public Goods*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Buchanan, J. M. (1960) *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, J. M. (1965) „A Theory of Economic Clubs", *Economica*, 32: 1–14.

Buchanan, J. M. (1967) *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, J. M. (1968) *Demand and Supply of Public Goods*. Chicago, IL: Rand McNally.

Buchanan, J. M. (1975) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Buchanan, J. M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M University Press.

Buchanan, J. M. (1978) „Markets, States and the Extent of Morals", *American Economic Review*, 68 (2): 364–368.

Buchanan, J. M. (1984) „Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications", in Buchanan and Tollison (1984).

Buchanan, J. M. (1986) *Liberty, Market and State*. Brighton: Wheatsheaf.

Buchanan, J. M. (1987) *The Constitution of Economic Policy*. Stockholm: Nobel Foundation.

Buchanan, J. M. (1988) „Market Failure and Political Failure", *Cato Journal*, 8 (I): 1–13.

Buchanan, J. M. (1991) *Constitutional Economics*, Oxford: Blackwell.

Buchanan, J. M. and Stubblebine, W. C. (1969) „Externality", in Arrow and Scitovsky (1969).

Buchanan, J. M. and Tollison, R. D. (eds) (1972) *Theory of Public Choice*. Vol. I. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. and Tollison, R. D. (eds) (1984) *The Theory of Public Choice*. Vol. II. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. and Wagner, R. E. (1977) *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.

Buchanan, J. M., Tollison, R. D. and Tullock, G. (eds) (1980) *Toward Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press.

Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.

Caldwell, B. J. (1984): *Appraisal and Criticism in Economics*. Boston, MA: Allen & Unwin.

Cassinelli, C. W. (1962) „The Public Interest in Political Ethics", *Nomos*, 1: 44–53.

Castles, F. G. (ed.) (1982) *The Impact of Political Parties*. Beverly Hills, CA: Sage.

Cawson, A. (ed.) (1985) *Organized Interests and the State*. London: Sage.

Cerych, L. and Sabatier, P. (1985) *Implementation of Higher Education Reform in Europe.* Hanley, Staffs: Trentham Books.
Chamberlain, E. H. (1988) „Monopolistic Competition", in Barney and Ouchi (1988).
Charlesworth, J. C. (ed.) (1968) *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods.* Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science.
Chisholm, D. (1987) „Ill-structured Problems: Informal Mechanisms and the Design of Public Organization", in Lane (1987).
Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective.* Berkeley: University of California Press.
Clarke, R. and McGuiness, T. (eds) (1987) *The Economics of the Firm.* Oxford: Blackwell.
Coase, R. H. (1937) „The Nature of the Firm", *Economica,* 4: 386–405.
Coase, R. H. (1960) „The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics,* 3: 1–44.
Coase, R. H. (1988) *The Firm, the Market and the Law.* Chicago, IL: University of Chicago Press.
Cohen, M. and March, J. G. (1974) *Leadership and Ambiguity: The American College President.* New York: McGraw-Hill.
Cohen, M., March, J. G. and Olsen, J. P. (1972) „A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly,* 17: 1–25.
Cohen, M., March, J. G. and Olsen, J. P. (1976) „People, Problems and the Ambiguity of Relevance", in March and Olsen (1976).
Cole, G. A. (1990) *Management: Theory and Practice.* London: DP Publications.
Colm, G. (1962) „The Public Interest: Essential Key to Public Policy", *Nomos,* 1: 115–128.
Coombs, H. M. and Jenkins, D. E. (1992) *Public Sector Financial Management.* London: Chapman & Hall.
Cornes, R. and Sandler, T. (1986) *The Theory of Externalities: Public Goods and Club Goods.* Cambridge: Cambridge University Press.
Crozier, M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago, IL: University of Chicago Press.
Cyert, R. M. and March, J. G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Dahl, R. R. (1947) „The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review,* 7: 1–11.
Daniels, N. (ed.) (1985) *Reading Rawls.* Oxford: Blackwell.
Danziger, J. N. (1978) *Making Budgets: Public Recource Allocation.* London: Sage.
Davis, S. M. and Lawrence, P. R. (1977) *Matrix.* Reading, MA: Addison-Wesley.
Dempster, M. A. H. and Wildavsky, A. (1979) „On Change: Or, There is No Magic Size for an Increment", *Political Studies,* 27: 371–389.
Demsetz, H. (1967) „Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review,* 57: 347–359.
Demsetz, H. (1970) „The Private Production of Public Goods", *Journal of Law and Economics,* 13: 293–306.
Demsetz, H. (1982) *Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition.* Amsterdam: North-Holland.

Demsetz, H. (1988) „Why Regulate Utilities?", in Stigler (1988).
Demsetz, H. (1990a) *Ownership, Control and the Firm.* Oxford: Blackwell.
Demsetz, H. (1990b) *Efficiency, Competition and Policy.* Oxford: Blackwell.
Derthick, M. (1972) *New Towns In-Town.* Washington, DC: Urban Institute.
Derthick, M. and Quirk, P. (1985) *The Politics of Regulation.* Washington, DC: Brookings.
Doel, H. van den (1979) *Democracy and Welfare Economics.* Cambridge: Cambridge University Press.
Dolbeare, K. M. (ed.) (1974) *Public Policy Evaluation.* Beverly Hills, CA: Sage.
Donaldson, L. (1982) „Divisionalization and Size", *Organizational Studies,* 3: 321–337.
Dooley, M. P., Kaufman, H. M. and Lombra, R. E. (1979) *The Political Economy of Policy-Making.* Beverly Hills, CA: Sage.
Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper & Row.
Downs, A. (1960) „Why the Government is Too Small in a Democracy", *World Politics,* 12: 541–563.
Downs, A. (1961) „The Public Interest: Its Meaning in a Democracy", *Social Research,* 29: 1–36.
Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy.* Boston, MA: Little, Brown & Co.
Downs, G. and Larkey, P. (1986) *The Search for Government Efficiency.* Philadelphia, PA: Temple.
Dror, Y. (1974) *Public Policymaking Reexamined.* New York: Leonard Hill Books.
Dunleavy, P. (1985) „Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model", *British Journal of Political Science,* 15: 293–328.
Dunleavy, P. (1991) *Politicians, Bureaucrats and Democracy.* Hemel Hempstead; Harvester Wheatsheaf.
Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987) *Theories of the State.* London: Macmillan.
Dunsire, A. (1973) *Administration: The Word and the Science.* Oxford: Martin Robertson.
Dunsire, A. (1978) *Implementation in a Bureaucracy.* Oxford: Martin Robertson.
Dunsire, A. (1987) „Testing Theories: The Contribution of Bureaumetrics", in Lane (1987).
Dunsire, A. and Hood, C. (1989) *Cutback Management in Public Bureaucracies.* Cambridge: Cambridge University Press.
Dworkin, R. (1986) *Law's Empire.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Dworkin, R. (1987) *Taking Rights Seriously.* London: Duckworth.
Dye, T. (1966) *Politics, Economics and the Public.* Chicago, IL: Rand McNally.
Dye, T. (1976) *Policy Analysis.* Alabama: University of Alabama Press.
Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Eatwell, J., Milgate, M. and Nennan, P. (eds) (1987) *The New Palgrave Dictionary of Economics.* London: Macmillan.
Eavery, C. L. (1984) „Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining", *American Political Science Review,* 78: 719–733.
Eckstein, H. and Gurr, T. R. (1975) *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry.* New York: Wiley.

Edelman, M. (1971) *Politics as Symbolic Action.* Chicago: Markham.

Eggertson, T. (1990) *Economic Behaviour and Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Eisenstadt, S. N. (1959) „Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization", *Administrative Science Quarterly,* 4: 302–320.

Eliassen, K. and Kooiman, J. (eds) (1993) *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience.* London: Sage.

Ellwein, T., Hesse, J. J., Mayntz, R. and Scharpf, F. W. (1989) *Yearbook on Government and Public Administration.* Baden-Baden: Nomos.

Elmore, R. P. (1978) „Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy,* 26: 185–228.

Elmore, R. F. (1982) „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", in Williams (1982).

Enderud, H. (1977) *Four Faces of Leadership in an Academic Organization.* Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag.

Enelow, J. M. and Hinich, M. J. (1984) *The Spatial Theory of Voting.* Cambridge: Cambridge University Press.

Etzioni, A. (1964) *Modern Organizations.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Etzioni, A. (1967) „Mixed-Scanning: A „Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review,* 27: 385–392.

Etzioni, A. (1975) *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York: Free Press.

Etzioni-Halevy, E. (1983) *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma.* London: Routledge & Kegan Paul.

Eulau, H. (1963) *The Behavioral Persuasion in Politics.* New York: Random House.

Evans, P. B., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (eds) (1985) *Bringing the Stale Back In.* Cambridge: Cambridge University Press.

Fairchild, H. P. (1955) *Dictionary of Sociology.* Totowa, NJ: Littlefield, Adams.

Fenno, R. P. (1966) *The Power of the Purse.* Boston, MA: Little, Brown & Co.

Ferejohn, J. A., McKelvey, R. D. and Packel, E. W. (1984) „Limiting Distributions for Continuous State Markov Voting Models", *Social Choice and Welfare,* 1: 45–67.

Feyerabend, P. (1975) *Against Method.* London: Verso.

Fishburn, P. C. (1973) *The Theory of Social Choice.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Flynn, N. (1993) *Public Sector Management.* 2nd edn. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Francis, J. (1993) *The Politics of Regulation: A Comparative Perspective.* Oxford: Blackwell.

Fredriksen, H. G. (1971) „Toward a New Public Administration", in Marini (1971).

Frey, B. S. (1978) *Modern Political Economy.* London: Martin Robertson.

Frey, B. S. (1988) „Explaining the Growth of Government: International Perspectives", in Lybeck and Henrekson (1988).

Frey, R. G. (ed.) (1984) *Utility and Rights.* Oxford: Blackwell.

Friedman, M. (1953) *Essays in Positive Economics.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Frohlich, N., Oppenheimer, J. A. and Young, O. R. (1971) *Political Leadership and Collective Goods.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Frohlich, N., Oppenheimer, J. A. and Young, O. R. (1978) *Modern Political Economy.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Fudge, C. and Barrett, S. (1981) „Reconstructing the Field of Analysis", in Barrett and Fudge (1981).
Furubotn, E. G. and Pejovich, S. (1972) „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature,* 10: 1137–1162.
Galbraith, J. K. (1967) *The New Industrial State.* London: Hamilton.
George, V. and Wilding, P. (1984) *The Impact of Social Policy.* London: Routledge & Kegan Paul.
Glymour, C. (1980) *Theory and Evidence.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Goodin, R. E. (1982) *Political Theory and Public Policy.* Chicago, IL: Chicago University Press.
Goodman, N. (1965) *Fact, Fiction and Forecast.* Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
Goodman, N. (1972) *Problems and Projects.* Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
Goodsell, C. T. (1983) *The Case for Bureaucracy.* Chatham, NJ: Chatham House.
Gordon, I., Lewis, J. and Young, K. (1977) „Perspectives on Policy Analysis", *Public Administration Bulletin,* 25.
Gouldner, A. W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy.* Glencoe, IL: Free Press.
Graaff, I. de van (1957) *Theoretical Welfare Economics.* Cambridge: Cambridge University Press.
Grant, W. (1985) „Corporatism and the Public-Private Distinction", in Lane (1985).
Grant, W. and Nath, S. (1984) *The Politics of Economic Policymaking.* Oxford: Blackwell.
Grinyer, P. H. (1982) „Discussion Note: Divisionalization and Size", *Organizational Studies,* 3: 339–350.
Groves, T. and Ledyard. J. (1977) „Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the „Free Rider" Problem", *Econometrica,* 45: 783–809.
Gulick, L. and Urwick, L. (eds) (1937) *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration.
Gunsteren, H. van (1976) *The Quest for Control.* New York: Wiley.
Gwartney, J. D. and Wagner, R. E. (eds) (1988) *Public Choice and Constitutional Economics.* Greenwich, CT: Jai Press.
Hall, R. H. (1974) *Organizations: Structure and Process.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Ham, C. and Hill, M. (1984) *The Policy Process in the Modern Capitalist State.* Brighton: Wheatsheaf.
Hanf, K. and Scharpf, F. W. (eds) (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control.* London: Sage.
Hanke, S. H. (1987) „Privatization", in Eatwell et al. (1987).
Hansen, T. (1981) „Transforming Needs into Expenditure Decisions", in Newton (1981).
Hanson, J. L. (1974) *A Dictionary of Economics and Commerce.* London; Macdonald & Evans.

Hardin, G. and Baden, J. (1977) *Managing the Commons*. San Francisco: Freeman.
Hardin, R. (1982) *Collective Action*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
Hargrove, E. (1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: Urban Institute.
Harsanyi, J. C. (1977) *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
Harsanyi, J. C. (1986) „Advances in Understanding Rational Behavior", in Elster, J. (ed.), *Rational Choice*. Oxford: Blackwell.
Hayek, F. A. von (1944) *The Road to Serfdom*. London: Routledge & Kegan Paul.
Hayek, F. A. von (1955) *The Counter-Revolution of Science*. New York: Free Press.
Hayek, F. A. von (1973) *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 1. Chicago, IL: Chicago University Press.
Hayek, F. A. von (ed.) (1935) *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge & Kegan Paul.
Head, J. G. (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durham, NC: Duke University Press.
Heap, S. Hargreaves (1989) *Rationality in Economics*. Oxford: Blackwell.
Heclo, H. and Wildavsky, A. (1974) *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
Hedberg, B., Nystrom, P. C. and Starbuck, W. H. (1976) „Camping on Seesaws": Prescriptions for a Self-Designing Organization", *Administrative Science Quarterly*, 21: 41–65.
Hempel, C. G. (1965) *Aspects of Scientific Explanation*. New York: Free Press.
Henley, D., Likierman, A., Perrin, J., Evans, M., Lapsley, I. and Whiteoak, J. (1993) *Public Sector Accounting and Financial Control*. London: Chapman & Hall.
Hernes, G. (ed.) (1978) *Forhandlingsökonomi og blandingsadministratasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
Herring, E. P. (1936) *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
Hesse, J. J. (1989) „The Purpose of a Contemporary *Staatslehre*", in Ellwein et al. (1989).
Hesse, J. J. and Benz, A. (1989) „Institutional Policy: An International Comparison", in Ellwein et al. (1989).
Hesse, M. (1974) *The Structure of Scientific Inference*. New York: Free Press.
Hibbs, D. A. (1987) *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Hibbs, D. A. and Fassbender, H. (eds) (1981) *Contemporary Political Economy*. Amsterdam: North-Holland.
Hill, L. B. (ed.) (1992) *The State of Public Bureaucracy*. New York: Armonk.
Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Hjern, B. and Hull, C. (1982) „Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal for Political Research*, 10: 105–115.
Hjern, B. and Hull, C. (1984) „Going Interorganizational: Weber meets Durkheim", *Scandinavian Political Studies*, 7: 197–212.

Hjern, B. and Porter, D. O. (1981) „Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis", *Organizational Studies*, 2: 211–227.

Hodgson, D. H. (1967) *Consequences of Utilitarianism*. London: Oxford University Press.

Hodgson, G. (1988) *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.

Hofferbert, R. (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.

Hogwood, B. W. and Gunn, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Hogwood, B. W. and Peters, G. B. (1983) *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf.

Hogwood, B. W. and Peters, G. B. (1985) *The Pathology of Public Policy*. Oxford: Clarendon Press.

Holler, M. (ed.) (1984) *Coalitions and Collective Action*. Wurzburg: Physica Verlag.

Hood, C. (1976) *The Limits of Administration*. London: Wiley.

Hood, C. (1983) *The Tools of Government*. London: Macmillan.

Hood, C. (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. Brighton: Wheatsheaf.

Hood, C. (1987) „British Administrative Trends and the Public Choice Revolution", in Lane (1987).

Hood, C. (1990) „Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?", in Leftwich, A. (ed.), *New Developments in Political Science*. Aldershot: Gower.

Hood, C. (1994) *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.

Hood, C. and Dunsire, A. (1981) *Bureaumetrics: The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. Farnborough: Gower.

Hood, C. and Jackson, M. (1991) *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.

Hood, C. and Schuppert, G. F. (eds) (1987) *Delivering Public Services in Western Europe*. London: Sage.

Hoover, K. D. (1988) *The New Mecroeconomics*. Oxford: Blackwell.

Hotelling, H. (1931) „Stability in Competition", *Economic Journal*, 39: 41–57.

Hurwicz, L. (1972) „On Informationally Decentralized Systems", in Radner and McGuire (1972).

Hyde, A. C. (1992) *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Hyneman, C. S. (1950) *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper.

Indik, B. P. (1964) „The Relationship between Organizational Size and Supervisory Ratio", *Administrative Science Quarterly*, 9: 301–312.

Ingram, H. M. and Mann, E. E. (eds) (1980) *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage.

Jenkins, B. and Gray, A. (1983) „Bureaucratic Politics and Power", *Political Studies*, 31: 177–193.

Johansen, L. (1978a) *Public Economics*. Amsterdam: North-Holland.

Johansen, L. (1978b) *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vols 1–2. Amsterdam: North-Holland.

Johansen, L. (1979) „The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining", *Kyklos*, 32: 497–522.

Johansen, E. (1968) *Studies in Multiobjective Decision Models*. Lund: Studentlitteratur.

Jones, G. W. (ed.) (1980) *New Approaches to the Study of Central-Local Relationships.* Farnborough: Gower.

Jonsson, E. (1985) „A Model of a Non-Budget-Maximizing Bureau“, in Lane (1985).

Jordan, G. (1981) „Iron Triangles, Wholly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process“, *Journal of Public Policy,* 1: 95–123.

Jordan, G. (1990) „Sub-governments, Policy Communities and Networks: Refilling Old Bottles“, *Journal of Theoretical Politics,* 2: 319–338.

Kahn, A. (1988) *The Economics of Regulation: Principles and Institutions.* Cambridge, MA: MIT Press. (Original edition 1971.)

Kaplan, A. (1964) *The Conduct of Inquiry.* San Francisco: Chandler.

Karpik, L. (ed.) (1978) *Organization and Environment.* London: Sage.

Kaufman, F. X., Majone, G. and Ostrom, V. (eds) (1986) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector.* Berlin: de Gruyter.

Kaufman, H. (1976) *Art Government Organizations Immortal?* Washington, DC: Brookings.

Kaufman, H. (1981) *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs.* Washington, DC: Brookings.

Kaufman, H. (1985) *Time, Change and Organization.* Chatham, NJ: Chatham House.

Kelly, J. S. (1986) *Social Choice Theory.* Berlin: Springer-Verlag.

Kelsen, H. (1961) *General Theory of Law and State.* New York: Russel & Russel.

Kimberly, J. R. (1976) „Organizational Size and the Structuralist Perspective“, *Administrative Science Quarterly,* 21: 571–597.

Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies.* Boston: Toronto.

Klijn, E. H. (1995) „Policy Networks: An Overview“. Department of Public Administration, Erasmus University: Working Paper No 11.

Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. and Termeer, C. J. A. M. (1995) „Managing Networks to the Public Sector“. Department of Public Administration, Erasmus University, Rotterdam.

Knight, K. (1976) „Matrix Organization: A Review“, *Journal of Management Studies,* 13: 111–130.

Konukiewitz, M. (1985) „Taming the Housing Market“, in Lane (1985).

Kooiman, J. and Eliassen, K. A. (eds) (1987) *Managing Public Organizations.* London: Sage.

Kristensen, O. P. (I987a) *Vaeksten i den offentlige sektor.* Copenhagen: Jurist- og Ökonomforbundets Forlag.

Kristensen, O. P. (1987b) „Privatization“, in Kooiman and Eliassen (1987).

Krupp, S. (ed.) (1966) *The Structure of Economic Science.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Kuhn, T. S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago, IL: Chicago University Press.

Laffer, A. B. (1978) „Taxation, GNP, and Potential GNP“, *Proceedings of the Business* and *Economics Statistics Section.* Washington, DC: American Statistical Association.

Laffer, A. B. (1981) „Government Extractions and Revenue Deficiencies“, *Cato Journal,* 1: 1–21.

Lane, J.-E. (ed.) (1985) *State and Market: The Politics of the Public and the Private.* London: Sage.

Lane, J.-E. (ed.) (1987) *Bureaucracy and Public Choice.* London: Sage.

Lange, O. (1969) „The Foundations of Welfare Economics", in Arrow and Scitovsky (1969).

Lange, O. and Taylor, F. M. (1964) *On the Economic Theory of Socialism.* New York: McGraw-Hill.

Larkey, P., Stolp, C. and Winer, M. (1981) „Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment", *Journal of Public Policy,* 2: 157–220.

Lasswell, H. (1951) „The Policy Orientation", in Lerner and Lasswell (1951).

Lasswell, H. (1962) „The Public Interest: Proposing Principles of Content and Procedure", *Nomos,* 1: 54–79.

Laver, M. (1986) *Social Choice and Public Policy.* Oxford: Blackwell.

Lawton, A. and Rose, A. G. (1994) *Organisation and Management in the Public Sector.* London: Pitman.

Layard. P. R. G. and Walters, A. A. (1978) *Microeconomic Theory.* New York: McGraw-Hill.

Le Grand, J. and Estrin, S. (eds) (1989) *Market Socialism.* Oxford: Clarendon.

Lehmbruch, G. and Schmitter, P. C. (eds) (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making.* London: Sage.

Leibenstein, H. (1966) „Allocative Efficiency versus „X-Efficiency", *American Economic Review,* 56: 392–415.

Lerner, A. P. (1944) *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics.* New York: Macmillan.

Lerner, D. and Lasswell, H. D. (eds) (1951) *The Policy Sciences.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Levy, F., Meltsner, A. J. and Wildavsky, A. (1974) *Urban Outcomes.* Berkeley: University of California Press.

Leys, W. A. R. (1962) „The Relevance and Generality of „The Public Interest", *Nomos,* 1: 237–250.

Leys, W. A. R. and Perry, C. M. (1959) *Philosophy and the Public Interest.* Chicago, IL: Committee to Advance Original Work in Philosophy.

Likert, R. (1961) *New Patterns of Management.* New York: McGraw-Hill.

Lindahl, E. (1967) „Just Taxation – A Positive Solution", in Musgrave and Peacock (1967). (Original edition 1919.)

Lindbeck, A. (1984) „Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector" (mimeo). Paper presented at the Nobel Symposium on the Growth of Government, Stockholm.

Lindblom, C. E. (1959) „The Science of „Muddling-Through", *Public Administration Review,* 19: 79–88.

Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy.* New York: Free Press.

Lindblom, C. E. (1977) *Politics and Markets.* New York: Basic Books.

Lindblom, C. E. (1988) *Democracy and Market System.* Oslo: Norwegian University Press.

Lindblom, C. E. (1990) *Inquiry and Change.* New Haven, CT: Yale University Press.

Lindgren, B .W. (1971) *Elements of Decision Theory.* New York: Macmillan.

Lippman, W. (1955) *Essays in the Public Interest Philosophy.* Boston, MA: Little, Brown & Co.
Lipsey, R. C. and Lancaster, K. (1956) „The General Theory of Second Best", *Review of Economic Studies,* 24: 11–32.
Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy.* New York: Russell Sage.
Little, I. M. D. (1973) *A Critique of Welfare Economics.* Oxford: Oxford University Press.
Loerhr, W. and Sandler, T. (eds) (1978) *Public Goods and Public Policy.* Beverly Hills, CA: Sage.
Lowi, T. J. (1979) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States.* New York: W. W. Norton.
Lybeck, J. A. (1986) *The Growth of Government in Developed Economies.* Aldershot: Gower.
Lybeck, J. A. and Henrekson, M. (eds) (1988) *Explaining the Growth of Government.* Amsterdam: North-Holland.
Lynn, N. and Wildavsky, A. (eds) (1990) *Public Administration: The State of the Discipline.* Chatham, NJ: Chatham House.
Lyons, D. (1965) *The Forms and Limits of Utilitarianism.* London: Oxford University Press.
Maidment, R. and Thompson, G. (1993) *Managing the United Kingdom.* London: Sage.
Majone, G. and Wildavsky, A. (1984) „Implementation as Evolution", in Pressman and Wildavsky (1984).
Manley, J. F. (1975) *The Politics of Finance.* Boston, MA: Little, Brown & Co.
March, J. G. (1981) „Decisions in Organizations and Theories of Choice", in Ven, J. Van de and Joyce, W. (eds), *Perspectives on Organizational Design and Behavior.* New York: Wiley.
March, J. G. (1988) *Decisions and Organizations.* Oxford: Blackwell.
March, J. G. and Olsen, J. P. (eds) (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations.* Oslo: Universitetsforlaget.
March, J. G. and Olsen, J. P. (1984) „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review,* 78: 734–749.
March, J .G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.* New York: Free Press.
March, J. G. and Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance.* New York: Free Press.
March, J. G. and Simon, H. (1958) *Organizations.* New York: Wiley.
Marglin, S. A. (1963) „The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment", *Quarterly Journal of Economics,* 77: 95–111.
Margolis, H. (1982) *Selfishness, Altruism and Rationality.* Cambridge: Cambridge University Press.
Margolis, J. and Guitton, H. (eds) (1969) *Public Economics.* New York: St Martin's Press.
Marin, B. and Mayntz, R. (eds) (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations.* Frankfurt am Main: Campus Verlag.
Marini, F. (ed.) (1971) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective.* Scrawton, PA: Chandler.

Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (eds) (1992) *Policy Networks in British Government.* Oxford: Clarendon Press.
Matthews, R. C. O. (1986) „The Economics of Institutions and the Sources of Growth", *Economic Journal*, 96: 903–918.
May, J. V. and Wildavsky, A. (eds) (1978) *The Policy Cycle.* Beverly Hills, CA: Sage.
Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. (1983) *Implementation and Public Policy.* Palo Alto: Scott, Foresman.
McCubbins, M. D. and Sullivan, T. (eds) (1987) *Congress: Structure and Policy.* Cambridge: Cambridge University Press.
McKean, R. N. (1958) *Efficiency in Government through Systems Analysis.* New York: Wiley.
McKevitt, D. and Lawton, A. (eds) (1994) *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice.* London: Sage.
McLean, I. (1987) *Public Choice.* Oxford: Blackwell.
Melman, S. (1951) „The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries of the United States: 1899–1947", *Oxford Economic Papers*, 3: 62–112.
Meltsner, A. J. (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy.* Berkeley: University of California Press.
Meltsner, A. J. and Bellavita, C. (1983) *The Policy Organization.* Beverly Hills, CA: Sage.
Merritt, R. L. and Merritt, A. J. (eds) (1985) *Innovation in the Public Sector.* Beverly Hills, CA: Sage.
Merton, R. K. (1957) *Social Theory and Social Structure.* Glencoe, IL: Free Press.
Metcalfe, L. and Richards, S. (1987) *Improving Public Management.* London: Sage.
Meter, D. S. van and Horn, C. E. van (1975) „The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, 6: 445–488.
Meyer, M. W. (1985) *Limits to Bureaucratic Growth.* Berlin: de Gruyter.
Meyer, M. W. and Brown, M. C. (1977) „The Process of Bureaucratization", *American Journal of Sociology*, 77: 297–322.
Mierlo, H. J. G. A. van (1985) „Improvement of Public Provision of Goods and Services" in Lane (1985).
Milgram, P. and Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management.* New York: Prentice-Hall.
Mill, J. S. (1964) *Utilitarianism, Liberty and Representative Government.* London: Everyman's Library.
Miller, D. (1976) *Social Justice.* Oxford: Clarendon Press.
Miller, D. and Walzer, M. (eds) (1995) *Pluralism, Justice and Equality.* Oxford: Oxford University Press.
Miller, G. J. and Moe, T. M. (1983) „Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *American Political Review*, 77: 297–322.
Milward, H. B. Brinton (1982) „Interorganizational Policy Systems and Research on Public Organizations", *Administration and Society*, 13: 457–478.
Mintzberg, H. (1973) *The Nature of Managerial Work.* New York: Harper & Row.
Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (1983) *Structures in Fives.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Mises, L. von (1935) „Economic Calculation in the Socialist Commonwealth“, in Hayek (1935).

Mises, L. von (1962) *Bureaucracy.* Westport, CT: Arlington House.

Mises, L. von (1963) *Human Action: A Treatise on Economics.* New Haven, CT: Yale University Press.

Mishan, E. J. (1981) *Introduction to Normative Economics.* Oxford: Oxford University Press.

Mitnick, B. (1980) *The Political Economy of Regulation.* New York: Columbia University Press.

Moe, T. M. (1984) „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science,* 28: 739–777.

Moe, T. M. (1990) „Political Institutions: The Neglected Side of the Story“, *Journal of Law, Economics and Organization,* 6: 213–253.

Moene, K. O. (1986) „Types of Bureaucratic Interaction“, *Journal of Public Economics,* 29: 333–345.

Morgan, Gareth (1986) *Images of Organization.* Beverly Hills, CA: Sage.

Morgan, Glenn (1990) *Organizations in Society.* London: Macmillan.

Moulin, H. (1983) *The Strategy of Social Choice.* Amsterdam: Elsevier.

Mueller, D. (1979) *Public Choice.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, D. (1986) *The Modern Corporation.* Hemel Hempstead: Harvester.

Mueller, D. (1989) *Public Choice II,* Cambridge: Cambridge University Press.

Murray, R. (1987) „Productivity Measurement in Bureaucratic Organizations“, in Lane (1987).

Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance.* New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. (1962) „The Public Interest: Efficiency in the Creation and Maintenance of Material Welfare“, *Nomos,* 1: 107–114.

Musgrave, R. A. and Musgrave, R. (1989) *Public Finance in Theory and Practice.* 5th edn. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (eds) (1967) *Classics in the Theory of Public Finance.* New York: St Martin's Press. (Original edition 1958.)

Myrdal, G. (1961) „Value-loaded“ Concepts“, in Hegeland, H. (ed.), *Money, Growth, and Methodology and Other Essays in Honor of J. Åkermann.* Lund: Gleerup.

Myrdal, G. (1970) *Objectivity in Social Research.* London: Duckworth.

Nagel, E. (1961) *The Structure of Science.* London: Routledge & Kegan Paul.

Nagel, S. S. and Neef, M. (1979) *Policy Analysis in Social Science Research.* Beverly Hills, CA: Sage.

Nagel, T. (1991) *Equality and Partiality.* Oxford: Oxford University Press.

Nath, S. K. (1969) *A Reappraisal of Welfare Economics.* London: Routledge & Kegan Paul.

Newton, K. (ed.) (1981) *Urban Political Economy.* London: Frances Pinter.

Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago, IL: Aldine-Atherton.

Noll, R. and Owen, B. (1983) *The Political Economy of Deregulation.* Washington, DC: American Enterprise Institute.

North, D. C. (1981) *Structure and Change in Economic History.* New York: Norton.

North, D. C. (1989) „A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Polities and Economies", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145: 661–668.

North, D. C. (1990a) „A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2: 355–367.

North, D. C. (1990b) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

Novick, D. (1973) *Current Practice in Program Budgeting (PPBS).* London: Heinemann.

Novick, D. (ed.) (1965) *Program Budgeting.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia.* New York: Basic Books.

Nurmi, H. (1987) *Comparing Voting Systems.* Dordrecht: D. Reidel.

Nystrom, P. C. and Starbuck, W. H. (eds) (1981) *Handbook of Organizational Design.* Oxford: Oxford University Press.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OECD (1993) *Public Management Developments: Survey 1993.* Paris: OECD.

Okun, A. M. (1975) *Equality and Efficiency.* Washington, DC: Brookings.

Olsen, J. P. (1983) *Organized Democracy.* Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, J. P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming.* Oslo: Universitetsforlaget.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations.* New Haven, CT: Yale University Press.

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, V. and Ostrom, E. (1971) „Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, 31: 302–316.

Ostrom, V. and Ostrom, E. (1977) „Public Goods and Public Choices", in Savas (1977).

Page, E. (1985) *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis.* Brighton: Harvester.

Page, E. (1987) „Comparing Bureaucracies", in Lane (1987).

Palgrave, R. H. I. (ed.) (1894) *Dictionary of Political Economy.* Vols I-III. London: Macmillan.

Parfit, D. (1984) *Reasons and Persons.* Oxford: Clarendon Press.

Parkinson, N. C. (1957) *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress.* London: John Murray.

Parsons, T. (1968) *The Structure of Social Action.* Vols I–II. New York: Free Press. (Original edition 1937.)

Parsons, T. (ed.) (1947) *The Theory of Social and Economic Organization.* New York: Free Press.

Paul, E. F. and Russo, P. A. (eds) (1982) *Public Policy.* Chatham, NJ: Chatham House.

Peabody, R. L. and Rourke, F. E. (1965) „Public Bureaucracies", in March, J. G. (ed.), *Handbook of Organisations.* Chicago, IL: Rand McNally.

Peltzman, S. (1976) „Towards a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19: 211–240.

Peltzman, S. (1988) „Toward a More General Theory of Regulation", in Stigler (1988).
Peltzman, S. (1989) „The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". Washington, DC: Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics: 1–41.
Pennock, J. R. (1962) „The One and the Many: A Note on the Concept", *Nomos*, 1: 177–182.
Peters, B. G. (1987) „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", in Lane (1987).
Peters, B. G. (1991) *The Politics of Taxation.* Oxford: Blackwell.
Pfeffer, J. (1982) *Organizations and Organization Theory.* Boston, MA: Pitman.
Pfiffner, J. M. and Sherwood, F. P. (1960) *Administrative Organization.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Phelps, E. S. (ed.) (1962) *Private Wants and Public Needs.* New York: Norton.
Pigou, A. C. (1962) *The Economics of Welfare.* London: Macmillan. (Original edition 1924.)
Pirie, M. (1988) *Privatization: Theory, Practice and Choice.* Aldershot: Wildwood House.
Pondy, L. R. (1969) „Effects of Size, Complexity and Ownership on Administrative Intensity", *Administrative Science Quarterly,* 14: 47–60.
Popper, K, (1959) *The Logic of Scientific Discovery.* New York: Harper & Row.
Popper, K. (1963) *Conjectures and Refutations.* New York: Harper & Row.
Popper, K. (1972) *Objective Knowledge.* Oxford: Clarendon Press.
Posner, R. (1974) „Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics,* 5: 335–358.
Posner, R. (1988) „The Social Costs of Monopoly and Regulation", in Stigler (1988).
Posner, R. (1992) *The Economic Analysis of Law.* Boston: Little, Brown & Co.
Powell, W. W. and DiMaggio, P. J. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: University of Chicago Press.
Pressman, J. and Wildavsky, A. (1984) *Implementation.* Berkeley: University of California Press. (Original edition 1973.)
Prest, A. R. and Barr, N. A. (1979) *Public Finance in Theory and Practice.* London: Weidenfeld & Nicolson.
Pugh, D. S. and Hickson, D. J. (1976) *Organization Structure in its Context: The Aston Programme I.* Farnborough: Saxon House.
Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., MacDonald, K. M., Turner, C. and Lupton, T. (1963) „A Conceptual Scheme for Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly,* 10: 301–307.
Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R. and Turner, C. (1969) „The Context of Organizational Structures", *Administrative Science Quarterly,* 14: 91–114.
Putnam, H. (1975) *Mind, Language and Reality.* Cambridge: Cambridge University Press.
Quade, E. S. (1976) *Analysis for Public Decisions.* Amsterdam: Elsevier.
Quine, W. V. (1960) *Word and Object.* Cambridge: MIT Press.
Quine, W. V. and Ullian, J. S. (1970) *The Web of Belief.* New York: Random House.

Quirk, J. and Saposnik, R. (1968) *Introduction to General Equilibrium Theory and Welfare Economics.* New York: McGraw-Hill.
Radner, R. and McGuire, C. B. (eds) (1972) *Decision and Organization: A Volume in Honor of Jacob Marschak.* Amsterdam: North-Holland.
Radomysler, J. (1969) „Welfare Economics and Economic Policy", in Arrow and Scitovsky (1969).
Ranney, A. (1968) *Political Science and Public Policy.* 19th edn. Chicago, IL: Markham.
Rasmussen, E. (1994) *Games and Information: An Introduction to Games Theory.* Oxford: Blackwell.
Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Regan, D. (1980) *Utilitarianism and Co-operation.* Oxford: Clarendon Press.
Reiman, J. (1990) *Justice and Modern Moral Philosophy.* New Haven: Yale University Press.
Rescher, N. (1970) *Scientific Explanation.* New York: Free Press.
Rhodes, R. A. W. (1981) *Control and Power in Central-Local Relations.* Farnborough: Gower.
Rhodes, R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central Governments of Britain.* London: Routledge.
Rhodes, R. A. W. (1990) „Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics,* 2: 293–317.
Richardson, J. J. (ed.) (1982) *Policy Styles in Western Europe.* London: Allen & Unwin.
Richardson, J. J. and Jordan, A. G. (1979) *Governing under Pressure.* London: Martin Robertson.
Ricketts, M. (1987) *The Economics of Business Enterprise.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
Riggs, F. W. (1979) „Introduction: Shifting Meanings of the Term „Bureaucracy", *International Social Science Journal,* 31: 563–584.
Riker, W. H. (1980) „Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review,* 74: 432–447.
Riker, W. H. (1982) *Liberalism against Populism.* San Francisco: Freeman.
Riker, W. H. and Ordeshook, P. C. (1973) *An Introduction to Positive Political Theory.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Robbins, L. C. (1932) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science.* London: Macmillan.
Roethlisberger, F. J. and Dickson, W. J. (1939) *Management and the Worker.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
Rogers, D. L. and Whetten, D. A. (eds) (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation.* Ames: Iowa State University Press.
Rose, R. (ed.) (1980) *The Challenge to Governance: Studies in Overloaded Polities.* London: Sage.
Rose, R. (1981) „What If Anything is Wrong with Big Government?", *Journal of Public Policy,* 1: 5–36.
Rose, R. (1984) *Understanding Big Government: The Programme Approach.* London: Sage.
Rose, R. (1985) *Public Employment in Western Nations.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, R. (1987) „Giving Direction to Permanent Officials: Signals from the Electorates, the Market, and from Self-expertise", in Lane (1987).

Rose, R. (1989) *Ordinary People in Public Policy.* London: Sage.

Ross, S. A. (1973) „The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review,* 63: 134–139.

Rourke, F. E. (1969) *Bureaucracy, Politics and Public Policy.* Boston, MA: Little, Brown & Co.

Rowley, C. K. and Peacock, A. T. (1975) *Welfare Economics.* London: Martin Robertson.

Rowley, C. K., Tollison, R. D. and Tullock, G. (1988) *The Political Economy of Rent-Seeking.* Dordrecht: Kluwer.

Rudolph, L. J. and Rudolph, S. H. (1979) „Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration", *World Politics,* 31: 195–227.

Sabatier, P. (1986) „Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research", *Journal of Public Policy,* 6: 21–48.

Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (eds) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1979) „The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis,* 5: 481–504.

Saltzstein, G. H. (1985) „Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness", *Administration and Society,* 17: 283–306.

Samuelson, P. A. (1954) „The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics,* 36: 387–389.

Samuelson, P. A. (1955) „Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics,* 37: 35–46.

Samuelson, P. A. (1965) *Foundations of Economic Analysis.* New York: Atheneum.

Savas, E. S. (1982) *Privatizing the Publik Sector.* Chatham, NJ: Chatham House.

Savas, E. S. (1987) *The Key to Better Government.* Chatham, NJ: Chatham House.

Savas, E. S. (ed.) (1977) *Alternatives for Delivering Public Services.* Boulder, CO: Westview Press.

Scanlon, T. M. (1982) „Contractualism and Utilitarianism", in Sen and Williams (1982).

Scharpf, F. W. (ed.) (1993) *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental Institutions.* Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, F. W., Reissert, B. and Schnabel, F. (1975) *Control Deficits in Multi-Level Problem Solving.* Berlin: International Institute of Management.

Scheffler, I. (1967a) *The Anatomy of Inquiry.* New York: Knopf.

Scheffler, I. (1967b) *Science and Subjectivity.* Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.

Schmidt, M. G. (ed.) (1982) *Wohlfartsstaatliche Politik und bürgerlichen und sozialdemokratichen Regierungen.* Frankfurt am Main: Campus.

Schmitter, P. C. (1983) „Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice", *Social Research,* 50: 885–928.

Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. (eds) (1978) *Trends Toward Corporatist Intermidiation.* London: Sage.

Schotter, A. (1985) *Free Market Economics.* New York: St Martin's Press.

Schubert, G. (1960) *The Public Interest.* Glencoe, IL: Free Press.
Schumpeter, J. A. (1965) *Capitalism, Socialism and Democracy.* London: Allen & Unwin. (Original edition 1942.)
Schumpeter, J. A. (1989) *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism.* New Brunswick: Transaction.
Self, P. (1972) *Administrative Theories and Politics.* London: Allen & Unwin.
Self, P. (1985) *Political Theories of Modern Government, its Role and Reform.* London: Allen & Unwin.
Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots.* Berkeley: University of California Press.
Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration.* Evanston, IL: Row & Peters.
Sen, A. (1970) *Collective Choice and Social Welfare.* San Francisco: Holden-Day, Inc.
Sen, A. (1982) *Choice, Welfare and Measurement.* Oxford: Blackwell.
Sen, A. and Williams, B. (eds) (1982) *Utilitarianism and Beyond.* Cambridge: Cambridge University Press.
Shafritz, J. M. and Hyde, A. C. (eds) (1978) *Classics of Public Administration.* Oak Park, IL: Moore Publishing.
Shafritz, J. M. and Ott, J. S. (1992) *Classics of Organization Theory.* Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
Sharkansky, I. (1969) *The Politics of Taxation and Spending.* Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
Sharkansky, I. (1978) *Public Administration.* Chicago, IL: Rand McNally.
Sharkansky, I. (1979) *Wither the State?* Chatham, NJ: Chatham House.
Sharpe, L. J. (1985) „Central Coordination and the Policy Network", *Political Studies,* 33: 361–381.
Sharpe, L. J. and Newton, K. (1984) *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy.* Oxford: Clarendon Press.
Shepsle, K. A. (1986) „Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", in Weisburg, H. (ed.). *Political Science: The Science of Politics.* New York: Agathon Press.
Shepsle, K. A. (1989) „Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics,* 1: 131–147.
Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. (1981) „Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", *Public Choice,* 37: 503–519.
Sherman, R. (1989) *The Regulation of Monopoly.* Cambridge: Cambridge University Press.
Sidgwick, H. (1967) *The Methods of Ethics,* 7th edn. London: Macmillan.
Simmons, R. H. and Dvorin, E. P. (1977) *Public Administration.* Port Washington: Alfred Publishing.
Simon, H. A. (1947) *Administrative Behavior.* New York: Macmillan.
Simon, H. A. (1957) *Models of Man.* New York: Wiley.
Simon, H. A. (1964) „On the Concept of Organizational Goal", *Administrative Science Quarterly,* 9: 1–22.
Simon, H. A. Smithburg, D. W. and Thompson, V. A. (1950) *Public Administration.* New York: Alfred A. Knopf.
Skocpol, T. (1979) *States and Social Revolutions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1985) „Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in Evans et al. (1985).
Smart, J. C. and Williams, B. (1987) *Utilitarianism: For and Against.* Cambridge: Cambridge University Press.
Smith, A. (1962) *The Wealth of Nations.* Vols I–II. London: Everyman Library. (Original edition 1776.)
Smith, D. and Zurcher, O. (eds) (1944) *A Dictionary of American Politics.* New York: Barnes & Noble.
Sorauf, F. J. (1962) „The Conceptual Muddle", *Nomos,* 1: 183–190.
Sörensen, R. (1985) „Economic Relations between City and Suburban Governments", in Lane (1985).
Sörensen, R; (1987) „Bureaucratic Decision-making and the Growth of Public Expenditure", in Lane (1987).
Spulber, D. F. (1989) *Regulation and Markets.* Cambridge, MA: MIT Press.
Ståhlberg, K. (1987) „Functional and Dysfunctional Bureaucracies", in Lane (1987).
Starbuck, W. H. (1965) „Organizational Growth and Development", in March, J. G. (ed.), *Handbook of Organizations.* Chicago, IL: Rand McNally.
Starbuck, W. H. (1976) „Organizations and their Environments", in Dunnette, M. D. (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology.* Chicago: Rand McNally.
Stevens, J. B. (1993) *The Economics of Collective Choice.* Boulder, CO: Westview Press.
Stigler, G. J. (1975) *The Citizen and the State: Essays on Regulation.* Chicago, IL: University of Chicago Press.
Stigler, G. J. (ed.) (1988) *Chicago Studies in Political Economy.* Chicago, IL: University of Chicago Press.
Stiglitz, J. E. (1987) „Principal and Agent" in Eatwell et al. (1987).
Stone, R. C. (1969) „Bureaucracy", in Gould, J. and Kolb, W. L. (eds), *A Dictionary of the Social Sciences.* New York: Free Press.
Streeck, W. and Schmitter, P. C. (eds) (1985) *Private Interest Government.* London: Sage.
Sugden, R. (1981) *The Political Economy of Public Choice.* Oxford: Martin Robertson.
Sutton, J. (1991) *Sunk Cost and Market Structure.* Cambridge, MA: MIT Press.
Tarschys, D. (1975) „The Growth of Public Expenditure: Nine Modes of Explanation", *Scandinavian Political Studies,* 10: 9–31.
Thompson, E. A. and Faith, R. L. (1981) „A Pure Theory of Strategic Behavior and Social Institutions", *American Economic Review,* 71: 366–380.
Thompson, J. D. (1967) *Organizations in Action.* New York: McGraw-Hill.
Thompson, M., Ellis, R. and Wildavsky, A. (1990) *Cultural Theory.* Boulder, CO: Westview Press.
Thompson, V. A. (1964) *Modern Organization.* New York: Alfred A. Knopf.
Thurow, L. C. (1980) *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change.* New York: Basic Books.
Tiebout, C. (1956) „A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy,* 64: 416–424.
Tinbergen, J. (1967) *Economic Policy: Principles and Design.* Amsterdam: North-Holland.

Tirole, J. (1993) *The Theory of Industrial Organization.* Cambridge, MA: MIT Press.

Tollison, R. D. (1982) „Rent-Seeking; A Survey", *Kyklos,* 35: 575–592.

Trow, M. (1984) „Leadership and Organization: The Case of Biology at Berkeley", in Premfors, R. (ed.), *Higher Education Organization.* Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Trow, M. (1985) „Comparative Reflexions on Leadership in Higher Education", *European Journal of Education,* 20: 14–49.

Truman, D. B. (1951) *The Governmental Process.* New York: Alfred A. Knopf.

Tufte, E. (1978) *Political Control of the Economy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tullock, G. (1959) „Some Problems of Majority Voting", *Journal of Political Economy,* 67: 571–579.

Tullock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy.* Washington, DC: Public Affairs Press.

Tullock, G. (1970) *Private Wants, Public Means.* New York: Basic Books.

Tullock, G. (1988) *Wealth, Poverty and Politics.* Oxford: Blackwell.

Vanberg, Viktor and Buchanan, James M. (1989) „Interests and Theories in Constitutional Choice", *Journal of Theoretical Politics,* 1: 49–62.

Varian, H. R. (1987) *Microeconomic Analysis.* New York: Norton.

Veljanovski, Cento G. (1982) „The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law", *Kyklos,* 35: 66–81.

Vickers, J. and Wright, V. (eds) (1988) „The Politics of Privatization in Western Europe", *West European Politics,* 11 (4).

Vickers, J. and Yarrow, G. (1989) *Privatization: An Economic Analysis.* Cambridge, MA: MIT Press.

Waldo, D. (1948) *The Administrative State.* New York: Ronald Press.

Waldo, D. (ed.) (1971) *Public Administration in a Time of Turbulence.* Scrawton, PA: Chandler.

Waldron, J. (1984) *Theories of Rights.* Oxford: Oxford University Press.

Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice.* New York: Basic Books.

Wamsley, G. L. et al. (eds) (1990) *Refunding Public Administration.* London: Sage.

Wanat, J. (1974) „Bases of Budgetary Incrementalism", *American Political Science Review,* 68:1221–1229.

Warwick, D. P. (1975) *A Theory of Public Bureaucracy.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weaver, R. K. and Rockman, B. A. (eds) (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad.* Washington, DC: Brookings.

Weber, M. (1923) *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre.* Tübingen: Mohr.

Weber, M. (1949) *The Methodology of the Social Sciences.* New York: Free Press.

Weber, M. (1978) *Economy and Society.* Vols I–II. Berkeley: University of California Press. (Original German edition 1922.)

Weimar, D. L. and Vining, A. R. (1992) *Policy Analysis: Concepts and Practice.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weingast, Barry R. (1989) „The Political Institutions of Representative Government", *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* 145: 693–703.

Weingast, Barry R. and Marshall, William J. (1988) „The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, are Not Organized as Markets', *Journal of Political Economy*, 96: 132–163.

Weiss, L. and Klass, M. (eds) (1986) *Regulatory Reform: What Actually Happened.* Boston: Little, Brown & Co.

Westlund, A. and Lane, J.-E. (1983) „The Relevance of the Concept of Structural Variability to the Social Sciences", *Quality and Quantity*, 17: 189–201.

White, J. and Wildavsky, A. (1989) *The Deficit and the Public Interest.* Berkeley: University of California Press.

White, J. D. and Adams, G. B. (1994) *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Whiteley, P. (1980) *Models of Political Economy.* London: Sage.

Whiteley, P. (1986) *The Political Economy of Policy-Making.* London: Sage.

Whyte, W. H. (1956) *The Organization of Man.* New York: Simon & Schuster.

Wicksell, K. (1967) „A New Principle of Just Taxation", in Musgrave and Peacock (1967). (Original edition 1896.)

Wildavsky, A. (1972) *The Revolt against the Masses and Other Essays on Politics and Public Policy.* New York: Basic Books.

Wildavsky, A. (1973) „If Planning is Everything, Then Maybe it is Nothing", *Policy Sciences*, 4; 127–153.

Wildavsky, A. (1977) „Changing Forward versus Changing Back. Lindblom: *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems", Yale Law Journal*, 217: 34.

Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Boston, MA: Little, Brown & Co.

Wildavsky, A. (1980) *How to Limit Government Spending.* Berkeley: University of California Press.

Wildavsky, A. (1984) *The Politics of the Budgetary Process.* Boston, MA; Little, Brown & Co. (Original edition 1964.)

Wildavsky, A. (1985) „The Logic of Public Sector Growth", in Lane (1985).

Wildavsky, A. (1986) *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process.* Boston, MA: Little, Brown & Co. (Original edition 1975.)

Wildavsky, A. (1987) „Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, 81: 3–21.

Wildavsky, A. (1988a) *The New Politics of the Budgetary Process.* Boston, MA: Little, Brown & Co.

Wildavsky, A. (1988b) *Searching for Safety.* New Brunswick: Transaction.

Wilensky, H. (1967) *Organizational Intelligence.* New York: Basic Books.

Wilensky, H. (1975) *The Welfare State and Equality.* Berkeley: University of California Press.

Williams, W. (1971) *Social Policy Research and Analysis.* New York: Elsevier.

Williams, W. (1980) *The Implementation Perspective.* Berkeley: University of California Press.

Williams, W. (ed.) (1982) *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues.* Chatham, NJ: Chatham House.

Williams, W. and Elmore, R. F. (eds) (1976) *Social Programme Implementation.* New York: Academic Press.

Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies.* New York: Free Press.

Williamson, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism.* New York: Free Press.

Williamson, O. (1986) *Economic Organization.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Williamson, O. (ed.) (1990) *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond.* Oxford: Oxford University Press.

Willoughby, W. F. (1927) *Principles of Public Administration.* Washington, DC: Brookings.

Wilson, J. Q. (1980) *The Politics of Regulation.* New York: Basic Books.

Wilson, J. Q. (1987) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* New York: Basic Books.

Wilson, W. (1887) „The Study of Administration", *Political Science Quarterly,* 2: 197–222.

Wolf, C. (1988) *Markets or Governments.* Cambridge, MA: MIT Press.

Wolff, R. P. (1977) *Understanding Rawls: A Reconstruction and Critique of „A Theory of Justice".* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wright. V. (ed.) (1994) *Privatization in Western Europe.* London: Pinter.

Young, O. R. (1989) *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Yuhl, G. A. (1989) *Leadership in Organizations.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Rodyklė

Lane, Jan Erik
La-245 Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai / Jan Erik Lane. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – 463 p.: iliustr. – (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673)
R-klė: p. 453–463
ISBN 9986-09-228-0

Knygoje tyrinėjami vadybos ir veiksmingumo modeliai, įvertinamos kai kurios viešojo pasirinkimo ir neoinstitucinio požiūrių problemos.

„Viešasis sektorius“ pateikia skaitytojui išsamią moderniojo politikos mokslo analizę apie valstybę ir vyriausybę. Ši knyga – puikus šaltinis visiems vyriausybės, viešojo administravimo ir vadybos, viešosios politikos ir politikos mokslų studentams.

UDK 658(075.8)

Jan Erik Lane

VIEŠASIS
SEKTORIUS

Sąvokos, modeliai ir požiūriai

Spec. redaktorius hab. daktaras
(socialiniai mokslai) prof. *Jonas Čičinskas*
Redaktorė *Zita Kutraitė*
Dailininkas *Alfonsas Žvilius*

SL 319. 2001 04 13. 29 sp. l.
Tir. 1500 egz. Užsakymas 364
Leidykla „Margi raštai“,
Laisvės pr. 60, LT-2056 Vilnius.
Spausdino akcinė bendrovė „Vilspa“,
Viršuliškių sk. 80, LT-2600 Vilnius.
Kaina sutartinė

Ši knyga supažindina studentus su pagrindi… toriaus sąvokomis, modeliais ir požiūriais. J… naujausios viešosios politikos ir viešojo adm… Viešasis sektorius nagrinėjamas pagal trejopą schemą: viešąjį išteklių paskirstymą, perskirstymą ir reguliavimą. Jan Erik Lane aiškina pagrindines šių trijų veiklos sričių sąvokas ir nagrinėja jų įtaką įvairiems požiūriams apie viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą.

Knygoje tyrinėjami vadybos ir veiksmingumo modeliai, įvertinamos kai kurios viešojo pasirinkimo ir neoinstitucinio požiūrio problemos.

„Viešasis sektorius" pateikia išsamią moderniojo politikos mokslo analizę apie valstybę ir vyriausybę. Ši knyga – puikus šaltinis visiems vyriausybės viešojo administravimo ir vadybos, viešosios politikos ir politikos mokslų studentams.

Jan Erik Lane yra Oslo universiteto politikos mokslų profesorius ir pro tempore viešojo administravimo profesorius Norvegijos vadybos mokykloje. Jis parašė knygas (visas kartu su Svante O. Erssonu): „Lyginamoji politinė ekonomija" (*Comparative Political Economy, 1990*), „Politika ir visuomenė Vakarų Europoje" (*Politics and Society in Western Europe, 1993*) ir „Lyginamasis politikos mokslas" (*Comparative Politics, 1994*).

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikinių humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA





ISBN 9986-09-228-0
ISSN 1392-1673
REKOMENDUOJAMA
KAINA 23 LT